联合国 S/2019/800



安全理事会

Distr.: General
9 October 2019
Chinese
Original: English

妇女与和平与安全

秘书长的报告

一. 导言

1. 安全理事会在2010年10月26日主席声明(S/PRST/2010/22)中要求提交安理会第1325(2000)和第2122(2013)号决议执行情况年度报告，并要求介绍妇女与和平与安全议程各个方面的最新进展、挑战和差距，本报告就是根据该声明的要求提交。

2. 2019年的报告在2020年许多重要基准和多个周年纪念前夕提交，这些周年纪念包括联合国成立七十五周年；《北京宣言和行动纲要》通过二十五周年；将妇女的参与列为预防和解决冲突工作核心的联合国安全理事会第1325(2000)号决议通过二十周年。过去20年间，联合国、联合国会员国和各区域组织致力于促进妇女权利、性别平等以及让妇女充分、有意义地参与所有决策过程的工作继续不断发展。性别不平等与社会易于陷入国内或国家间冲突之间息息相关现已得到明确证实。[1] 解决性别不平等的根源问题，优先考虑预防冲突及和平与安全面临的新威胁以及确保全面落实妇女与和平与安全议程，必须成为我们所有致力于预防冲突、实现可持续和平、可持续发展和人权的人的工作重点。

3. 我们生活的世界依然将妇女排斥在和平与政治进程之外；妇女人权捍卫者、人道主义者及和平建设者遭到的袭击数继续增多；依然有人试图破坏国际人权标准；仇外心理、种族主义、不容忍、仇视同性恋、变态恐惧症和暴力厌女症继续蔓延。我们还依然可以看到冲突、暴力和不稳定大量存在，并正在尽力解决迫在眉睫的气候变化威胁，气候变化问题如果不解决，将进一步加剧全球不安全和危机。需要紧急采取大胆行动，确保明年的妇女与和平与安全议程二十周年能够提出具体承诺和有影响的行动，而不是空洞的言辞。

[1] 世界银行和联合国，《实现和平之路：以包容性方式预防暴力冲突》(华盛顿特区，世界银行，2018年)。

19-17355 (C) 211019 221019



4. 根据我的上一份报告，我请联合国系统各实体根据 2015 年进行的三次和平与安全审查，评估与联合国系统有关的妇女与和平与安全方面建议的执行情况，以便联合国能够在会员国的支持下，立即采取行动，在第 1325(2000)号决议二十周年纪念之前及之后，加强妇女与和平与安全议程的执行。为支持这一分析，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)委托对 2015 年三次和平与安全审查中提出的性别建议执行情况进行了独立评估。[2] 本报告还参考了根据联合国系统各实体、会员国、区域组织、民间社会和全球公认数据源提供的数据和信息对进展和趋势进行的分析。本报告记录了联合国、会员国和区域组织所取得的进展。本报告还再次呼吁在需要取得的进展方面采取行动。主要审查结果包括：

(a) 联合国维和特派团中的女军事人员仍只占全体军事人员的 4.2%；

(b) 2019 年 5 月公布的新数据显示，针对女性的政治暴力达到了创纪录水平；

(c) 50 多个冲突当事方被确信涉嫌在安全理事会议程上的局势中实施或唆使他人实施了强奸和其他形式的性暴力；

(d) 至少每 5 名女性难民或流离失所妇女中就有 1 人遭到过性暴力，童婚率最高的 10 个国家中有 9 个局势动荡；

(e) 2019 年，近 1.32 亿人需要人道主义援助和保护，其中估计有 3 500 万妇女、女青年和女童需要救命的性健康和生殖健康服务，以及需要干预措施预防性别暴力及满足幸存者的需求；

(f) 尽管难民女童占学龄难民人口的一半，但难民女童的中学入学率可能性只有男童的一半；

(g) 人权维护者处境特别报告员的调查结果表明，近年来政治领导人发表的厌女主义、性别歧视和仇视同性恋言论增多，导致妇女、男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者个人以及妇女人权捍卫者遭到的暴力侵害增多；

(h) 2018 年安全理事会所有决议中，只有不到 20%提到了确保民间社会、妇女团体和妇女人权维护者的基本权利和自由的重要性和必要性；

(i) 2018 年，只有 28%的人道主义需求概览阐明了妇女和女童在危机中受到的不同影响以及影响脆弱性的根本因素；

(j) 2016-2017 年期间，向动荡和受冲突影响局势提供的双边援助总额中，只有 0.2%的援助直接援给了妇女组织；[3]

(k) 近 40%的经济体限制妇女的财产权，近 30%的经济体限制妇女的行动自由。缺乏经济权利使冲突和脆弱环境中的妇女更加脆弱，这也影响到复苏；

[2] Louise Allen，“概述 2015 年三次和平与安全审查中提出的性别建议”，妇女署政策简报(即将发布)。

[3] 见 www.oecd.org/dac/gender-development/dac-gender-equality-marker.htm。

(l) 2018 年，全球女议员所占比例仅略有增加，达到 24.3%，而冲突国家和冲突后国家的平均比例为 19%；

(m) 2018 年，世界军费支出总额达 1.8 万亿美元。[4] 《北京行动纲要》中提出的一个战略目标是“减少过度军费开支，控制现有军备”；[5]

(n) 只有 41%的会员国通过了关于妇女与和平与安全的国家行动计划，所有计划中只有 22%的计划通过时编列了执行预算。

5. 在我优先努力更多更好地执行妇女与和平与安全议程之际，本报告向联合国提出了由证据驱动的有时限承诺，并向会员国、区域组织和安全理事会提出了在 2020 年及以后落实的建议。集体记分卡写得很清楚。言辞和现实之间仍然反差强烈，先前商定的承诺还没付诸行动。

二. 我们在妇女与和平与安全问题上的立场：评估自 2015 年和平与安全审查以来取得的进展

A. 独立评估的结果和结论

6. 2019 年，妇女署开始对 2015 年进行的三次和平与安全审查[6] 中与联合国系统有关的妇女与和平与安全方面建议执行情况进行了独立评估，[7] 这三次审查都发现，妇女有意义地参与和平与安全对业务实效至关重要。[8] 分析确定了对于成功执行建议至关重要的三个因素：性别平等及妇女与和平与安全问题在多大程度上始终被列为优先事项并持续获得充足资源；是否有具体的问责机制以及跟踪和监测进展机制；维和特派团和特别政治任务以及联合国系统其他实体整个政治和技术组成部分是否有高级别专职性别平等事务人员及其发挥的影响力。

7. 这三次审查[9] 共向联合国提出了 30 项专门与性别问题有关的总体建议。根据独立评估，在这 30 项建议中，发现 50%已得到执行或在执行过程中；40%建议的执行情况不一或需要进一步取得进展；10%的建议要么时过境迁，已没有执行

[4] 斯德哥尔摩国际和平研究所,“2018 年世界军费开支增至 1.8 万亿美元”。2019 年 4 月 29 日。https://www.sipri.org/media/press-release/2019/world-military-expenditure-grows-18-trillion-2018

[5] 《第四次妇女问题世界会议的报告，1995 年 9 月 4 日至 15 日，北京》(联合国出版物，出售品编号：C.96.IV.13)，第一章，决议 1，附件一和二。

[6] 三次审查如下：Radhika Coomaraswamy，预防冲突，改革司法，保障和平：关于联合国安全理事会第 1325 号决议执行情况的全球研究(联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，2015)；和平行动问题高级别独立小组的报告(A/70/95-S/2015/446)和建设和平架构审查专家咨询小组的报告(A/69/968-S/2015/490)。

[7] Louise Allen，“概述 2015 年三次和平与安全审查中提出的性别建议”，(即将发布)。“政策简报——概述 2015 年三次和平与安全审查中提出的性别建议。”妇女署(2019 年 6 月)。

[8] 秘书长在提交安全理事会的关于妇女与和平与安全的报告(S/2015/716)中对这三次审查情况做了回应。审查的相关结果包括安全理事会第 2242(2015)号决议、大会第 70/262 号决议和安全理事会第 2282(2016)号决议，

[9] Louise Allen，“概述 2015 年三次和平与安全审查中提出的性别建议”(即将发布)。

的必要，要么根本未取得进展。评估认为，只有两项建议得到了充分执行：一是安全理事会设立妇女与和平与安全问题非正式专家组，二是 2016 年世界人道主义首脑会议上纳入性别平等视角和承诺。这两项建议都需要专门的后续行动，包括对执行专家组建议的问责以及适当优先重视促进性别平等的人道主义应急工作并为此提供资源。

8. 已取得进展的建议包括将性别平等视角纳入联合国与反恐和打击暴力极端主义有关的工作，以及加强应对措施以预防和处理性剥削和性虐待问题。自 2015 年以来，会员国、联合国系统各实体和民间社会之间携手，促进妇女诉诸过渡司法机制取得了进展，并更加重视采用以幸存者为本的方法。联合国系统各实体在对性别问题有敏感认识的预警信号和分析方面取得了进展，为预防冲突战略提供了依据，政治和建设和平事务部、和平行动部和妇女署根据安全理事会第 2242(2015)号决议加强了合作安排，使各实体可利用妇女署和系统其他实体政治、政策和技术方面的妇女与和平与安全专长，为全系统的各项努力提供支持。建设和平委员会 2016 年通过了性别平等战略，这是朝着落实进一步促进妇女参与建设和平努力建议迈出了重要一步。最后，我的全系统性别均等战略及和平行动部的 2018-2028 年军警性别均等战略具体有助于增加妇女在联合国领导层，特别是在和平行动中的任职人数。

9. 虽然我对取得这些积极进展表示欢迎，但仍有许多领域尚未得到充分解决。确保妇女有意义地参与联合国支持的和平进程的所有阶段仍然是一项挑战。必须加强联合国所有和平、安全和人道主义实体的性别问题专长。还应将性别专长纳入所有战略评估审查。同样，性别平等视角也没有被始终如一地纳入与保护问题有关情形，包括未纳入人道主义应对措施和保护平民任务。虽然评估指出为加强与妇女民间社会组织的接触做出了各项努力，但评估得出的结论是，在许多情况下，此类接触仍然是临时性的，并且在某些情况下缺乏充分的后续行动。

10. 此外，独立评估发现，联合国没有将促进性别平等的冲突分析定期纳入工作，包括没有将其纳入战略规划和资源分配过程。必须要加强各实体内部的性别平等专长和架构，妇女署必须能够继续参与和平与安全及人道主义应对工作的整个关键决策和战略规划机制和进程，以一致、优质和立足权利方式进一步纳入性别考虑。其他需要取得进一步进展的领域是将性别平等视角纳入人道主义行动、解除武装、复员和重返社会和广泛的安全部门，以及各实体如何分配和跟踪为支持性别平等所提供的资金。

11. 这些评估结果表明，尽管作出了许多努力，取得了积极进展，但要做的工作仍然很多。我们决心在改革后的联合国范围内做得更好，从已经采取的步骤，特别是政治和建设和平事务部新的妇女与和平与安全政策，以及“以行动促维和”倡议中大力强调妇女与和平与安全议程，就可以看出这一点。落实审查中提出的各项建议仍然至关重要。我们必须与会员国合作，立即采取行动，防止在执行妇女与和平与安全议程方面出现缺乏动力或不一致的情况，在取得进展的领域强化承诺，在已取得成果的领域继续前行。

B. 妇女有意义地参与和平谈判及执行协议

12. 自 2015 年以来，从《2030 年可持续发展议程》和维持和平决议[10] 等就可以看出，国际社会对更具包容性的和平进程的正式支持力度加大。但妇女作为代表和决策者参与其中却变得越来越困难。世界各地的暴力冲突已变得更加复杂，更加支离破碎，更加旷日持久，给联合国的应对带来了更多挑战。非国家行为体的扩散以及武装团体数目的增多使缔造和平变得复杂，对越来越多的武装团体而言，性别不平等不仅是历史社会结构的遗留产物，也是与厌恶女性意识形态和对待妇女权利和作用态度相一致的一个战略目标。同时，单个和平进程中有影响力的伙伴方对妇女参与的关注度前后不一。有时，他们的优先重点与对于联合国各项目标如此重要的追求公正和包容各方的成果不一致。

13. 正如我之前的报告所记录的那样，在这一充满挑战的环境中，调解员按照当时的政治事务部 2017 年编写的《性别平等和包容性调解战略指南》中提出的建议，探讨了一系列促进妇女参与和平进程的备选方案。尽管遭到许多冲突方的强烈抵制，但这些努力 2018 年仍在继续。调解员所采用的战略根据备选方案而有所不同。例如，我的西撒哈拉个人特使继续鼓励女性代表参加官方代表团，参加 2018 年召开的两次圆桌会议中，四分之三的代表团中都有女性代表。其他的例子包括也门，虽然妇女没有参加正式磋商，但我的特使成立了也门妇女技术咨询组，确保在这一进程中听取也门妇女的各种意见和观点。在其他地方，例如在大湖区，我的特使办公室与全球妇女基金合作，积极支持妇女在社区一级为和平做贡献。

14. 尽管做出了这些努力，但来自阿富汗、中非共和国、利比亚、南苏丹、苏丹和也门等不同背景的女性在力争确保参与关乎自己国家未来的进程时已经面临并继续面临巨大障碍、直接阻力和巨大个人风险，我们必须认识到，我们的理想抱负常常也是实现不了。总的来说，联合国、会员国、区域组织和支持和平进程的其他行为体并未按部就班地到 2020 年在妇女与和平与安全议程方面取得足够的具体进展。尽管自 2012 年以来，联合国已确保联合国所有调解小组中都必须有女调解员，但近年来谈判代表团中女团员的情况并没有改善。2018 年，在联合国领导或共同领导的六个现行进程中，虽然 19 个代表团中 14 个代表团有女团员，但女团员所占比例仍然很低。[11]

15. 根据和平协议数据库[12] 的数据，1990 至 2018 年底期间，在涉及 150 多个和平进程的 1 789 项协议中，只有 353 项(19.7%)含与妇女、女童或性别平等有关的

[10] 见大会第 70/1 号决议(具体目标 5.5——确保妇女全面有效参与各级政治、经济和公共生活的决策，并享有进入以上各级决策领导层的平等机会和具体目标 16.7——确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性)；另见大会第 70/262 号决议和安全理事会第 2282(2016)号决议。

[11] 2017 年，在联合国领导或共同领导的四个进程中，10 个代表团中有女代表；2016 年 7 个进程中有 11 个代表团中有女代表，2015 年，8 个进程中有 12 个代表团有女代表。

[12] 和平协议数据库(PA-X)由爱丁堡大学托管，可在 www.peaceagreements.org 上查阅。该数据库给和平协议下的一个广义定义是指“经冲突各方讨论并由某些或所有当事方共同商定的处理冲突以期结束冲突的正式、可公开查阅的文件。”

条款。2018 年，列入该数据库的涉及一系列问题的 52 项协议中，只有 4 项(7.7%)含与性别有关的条款，低于 2015 年的 39%。这些数据表明，绝大多数协议都未明确论及性别平等或妇女权利问题。

16. 如果说联合国支持的进程取得了进展，那么这往往是单个领导人的行动加外部动员和宣传的结果。我以前的报告曾提到，我的前叙利亚问题特使既创建了一个叙利亚妇女咨询委员会，又成立了一个民间社会支助室，为其努力找到持久政治解决方案提供支持和信息，并在实地回应紧急包容妇女的要求。整个 2018 年期间，他定期与该咨询委员会和叙利亚民间社会团体进行面对面和远程磋商。2019 年 9 月 30 日，继任特使向安全理事会报告称，阿拉伯叙利亚共和国政府和叙利亚谈判委员会商定了我几天前刚刚宣布的、在联合国驻日内瓦机构推动下成立的由叙利亚人领导、叙利亚人主导、可信、平衡和包容的制宪委员会的提名人选、职权范围和核心议事规则(见 S/2019/775)。这是叙利亚政府与反对派之间首次达成具体政治协议，开始执行安全理事会第 2254(2015)号决议的一个关键方面，即制定新宪法的时间表和进程。该协议是在与来自全国各地的叙利亚妇女和男子进行广泛磋商，包括与叙利亚妇女咨询委员会成员和民间社会支助室的参与者磋商后达成的。在制宪委员会 150 名成员中，女性将约占 30%。

17. 与此同时，利比亚民间社会行为体在得知参加 2018 年 11 月举行的巴勒莫会议的代表团中没有女团员后，迅速展开了联合宣传，以确保邀请 4 名利比亚女议员、1 名民间社会代表和 1 名部长加入利比亚的四个代表团。政治和建设和平事务部和妇女署以及地中海妇女调解人网络和北欧妇女调解人网络提供了宣传和技术支持。如果能遵守长期商定的承诺，不应需要这种在最后一刻进行全面宣传。尽管这些努力和妇女的参与有助于确保在会议的最后声明中提及妇女的参与和融入，但妇女参加会谈时仍然没有足够的准备时间，使她们无法充分发挥潜能。

18. 根据上述经验，越来越多的特别政治特派团与妇女民间社会代表建立了协商机制。虽然一些机制已被证明在支持纳入妇女民间社会组织的观点方面能够发挥有益的补充作用，但这些机构不应取代妇女直接、有意义地参与和平进程，或取代联合国系统各实体不断倡导妇女直接、有意义地参与和平进程的责任。例如，2018 年，在联合国伊拉克援助团的支持下，在伊拉克成立了和解与政治问题妇女咨询小组，将伊拉克妇女的观点纳入全国政治对话与和解进程。也门妇女技术咨询小组 2018 年 12 月在瑞典会谈期间的经历说明了协商机制可能遇到的挑战，当时双方都拒绝该小组出席会议，并同意只在谈判室外与该小组开会。由此达成的《斯德哥尔摩协定》中不含任何性别条款，未提及妇女权利或冲突中妇女和女童的处境，也没有提到必须让妇女参与今后的谈判。这些事件之后，我的也门问题特使办公室审查了其将妇女纳入和平进程的包容政策。

19. 我欢迎政治和建设和平事务部在这种困难的情况下制订了新的妇女与和平与安全政策，并期待着支持该政策得到落实。该政策旨在政治分析和冲突分析中加强对性别问题的敏感认识，促进妇女参与各项和平与政治进程。作为这项工作的一部分，所有政治特派团团长和我的特使都奉命定期报告他们为促进妇女直接参与和平进程各个阶段所做的努力，确保她们能够对结果产生影响。虽然冲突各

方决定自己方面参与和平进程的人选，但我们应该更巧妙地利用我们的影响力和激励机制来确保更大程度的包容。我们还将加强与妇女组织的协商，定期为和平谈判的决策进程提供信息，正如我们从民间社会行为体那里所了解到的，和平谈判的决策进程并未始终如一地咨询妇女组织的意见，这一点也得到了独立评估的证实。

20. 和平行动部努力加强妇女参与当前各和平进程也值得赞扬，特别是通过与非洲联盟和欧洲联盟合作，主要是在中非共和国和马里进行联合政治宣传和监测，促进妇女参与和平进程。中非共和国和平与和解进程的特点是妇女参与率低，但联合国中非共和国多层面综合稳定团、非洲联盟以及与区域和次区域妇女网络建立伙伴关系进行联合宣传促成了女性领导人首次参加了政府与非国家武装团体之间的直接和平谈判，此次和谈由非洲联盟于 2019 年 2 月在喀土穆牵头举行。在马里，联合国马里多层面综合稳定团继续倡导妇女有意义地参与作为《马里和平与和解协议》一部分确立的正式后续机制。此类例子表明与区域和次区域组织和网络合作促进妇女参与的重要性。联合宣传可产生更大的影响力，应将联合宣传视为是向拒绝让妇女参与和平进程各方施加压力的一种手段。

21. 妇女面临性别暴力和歧视时，妇女的平等参与就变得更加困难。若干维和特派团和特别政治特派团都报告称，将妇女排除在公共生活之外或将妇女边缘化的歧视性法律和政治制度是阻碍妇女参与和平进程的主要障碍。在有害习俗、限定性别角色，不让妇女发表意见，男性，特别是政治精英不愿让权，安全挑战以及妇女实现经济独立面临的障碍等多重因素影响下，解决妇女被排除在和平进程之外的根源问题是一项长期的多学科工作。我确认刚果民主共和国和伊拉克等若干受冲突影响国家最近努力废除歧视性法律，并呼吁所有会员国效仿这一做法，力求循证拟订方案和举措，改变有害的社会规范。

22. 必须通过向在第一线工作的个人和团体提供技术、财政和政治支持，提高和扩大妇女和平建设者和权利捍卫者在地方一级解决冲突的努力，以预防和解决冲突。使我备受鼓舞的是，政治和建设和平事务部与和平行动部最近采取举措，与联合国国家工作队实体合作，在阿富汗、中非共和国、哥伦比亚、刚果民主共和国、马里、缅甸、菲律宾和南苏丹等地，在特派团和非特派团环境中加强对当地冲突解决以及调解和协商进程的支持。学到的经验教训包括需要解决行为体和各项进程支离破碎问题，并确定和学习不同模式，将多层面的政治参与联系起来。显而易见，联合国可通过此类参与等途径发挥有效作用，通过采用正确的方法和工具以及加强内部协调，支持妇女有意义地参与国家以下一级的各项工作。

23. 即使协议中列出了具体的性别条款，但协议的执行也很困难。在利比亚，需要作出更多努力，确保让更多女性到执行委员会任职并担任领导职位。虽然哥伦比亚为结束武装冲突 2016 年与哥伦比亚革命武装力量-人民军(哥人民军)签署了《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》，该协议还被誉为是包容和促进性别平等的典范，但对该协议的 130 项性别条款，包括那些以性别平等和妇女权利为核心内容的条款的执行情况进行分析表明，截至 2018 年 6 月，这些条款中有

51%尚未开始执行。[13] 此外，这些条款的执行速度比案文中其他条款更慢。最后，在南苏丹，《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》规定妇女在所有过渡前和过渡治理结构中任职人数占 35%的配额，但这一规定只在一个委员会得到了执行。分析强调妇女的领导和有意义的参与对于协议签署后的执行阶段是多么重要。

24. 我的高级领导和我将继续通过关于妇女与和平与安全的联合战略性高级别宣传特派团等途径，努力确保各项进程和协议的包容性，为区域和国家的和平与安全进程提供支持。2018 年 10 月，非洲联盟、和平行动部和妇女署的一个高级别代表团对南苏丹进行了联合访问，向政府及和平行为体宣传优先重视让妇女有意义地参与政府间发展管理局(伊加特)领导的和平进程。2019 年 7 月，常务副秘书长率领第三个妇女与和平与安全高级别访问团出访，这次是与政治和建设和平事务部、妇女署和联合国人口基金(人口基金)的负责人一道前往阿富汗。

C. 将妇女与和平与安全议程列为维和行动中的优先事项

25. 加强将妇女与和平与安全议程纳入维和行动的所有阶段是 2015 年所开展审查提出的一项主要建议。我很高兴地报告，自去年以来为此目的推出了几项新举措。

26. 在大会第七十三届会议期间，我与和平行动部一道发起了“以行动促维和”倡议，该倡议呼吁会员国再次集体重视联合国的维和工作。该倡议重申了妇女与和平与安全议程的核心地位，将其作为衡量维持和平行动效力的八大优先支柱之一，截至 2019 年 7 月，该倡议已得到 150 多个会员国和 4 个区域组织的认可。

27. 2018 年，和平行动部在若干领域取得进展，从推出新的“促进性别平等的维和行动政策”到指导维和行动落实妇女与和平与安全任务，到通过一套具体针对维和特派团的 15 项指标，在问责工具和指导方面开展的工作等不一而足。这些问责工具，特别是指标，已经被 9 个维持和平特派团采用。

28. 2015 年审查强调了特派团领导层必须有系统地与妇女组织接触，了解他们的观点和专长，并将妇女的观点和专长纳入决策。我欢迎联合国南苏丹特派团等维和特派团为让妇女权利捍卫者有意义地参与进来而做出的努力。他们的参与通过确定侵权行为的全部范围、需求、动态和解决办法，有助于长期预防冲突。今年 3 月，南苏丹“重燃希望”组织创始人 Angelina Nyajima Simon Jial 告诉安全理事会，从紧急情况开始到重建阶段，确保妇女在和平与安全的各个方面发挥核心作用都至关重要。“我们不仅需要别人咨询我们的意见，还需要别人倾听我们的意见。当我们提出对紧张局势加剧或服务需求的担忧时，我们是从了解当地情况的角度提出这些想法的。”(见 S/PV.8480)。

[13] Kroc Institute for International Peace Studies and others, “Special report of the Kroc Institute and the International Accompaniment Component, UN-Women, Women’s International Democratic Federation, and Sweden, on the monitoring of the gender perspective in the implementation of the Colombian Final Peace Accord”, October 2018。

29. 塞浦路斯、达尔富尔、黎巴嫩、刚果民主共和国和科索沃[14] 等若干维和特派团均加强了与妇女组织、妇女人权维护者和女性领导人的战略接触。例如，联合国驻塞浦路斯维持和平部队推动就妇女在和平进程中的优先事项建立共识，并制定了标准化方法，向各种妇女民间社会组织提供支持，以协助制定全岛议程。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团促进了与传统首领的对话，以促进妇女在国家立法结构中的领导地位，使得在省议会为传统首领保留的 65 个席位中选出两名女性。将妇女民间社会组织确定的优先事项进一步系统化纳入特派团规划和决定将是关键。

30. 作为改革努力的一部分，联合国现在更加注重过渡，无论是和平行动或特派团重组期间还是特派团准备从该国缩编期间。这些时刻是对国家领导层、国家和区域行为体以及联合国捍卫所取得的进展和促进预防、可持续发展、持续和平以及妇女与和平与安全议程工作的关键考验。我在这方面发布了一项指令，并呼吁过渡规划参考基于人权和促进性别平等的全面联合分析。2018 年，和平行动部和妇女署牵头做了促进性别平等的联合冲突分析，我对这项工作的成果感到鼓舞。例如，在海地进行的分析和作为该分析一部分形成的相关伙伴关系帮助新的特派团组合(联合国海地综合办事处)确定了妇女与和平与安全方面的优先事项，并将其转化为该国联合国小组的具体目标。然而，必须要确保每个过渡进程都做到这一点。

31. 我已要求联合国系统所有相关实体继续努力，包括但不限于：(a) 将性别平等和妇女与和平与安全问题纳入分析、评估和规划工具；(b) 在所有评估小组中设置专职性别平等事务人员；(c) 建立结构、专长和协调框架，在特派团过渡环境中重新配置联合国派驻人员时，使之具有适当的性别平等能力；(d) 分配专门资源，以便在执行妇女与和平与安全议程方面取得成果，特别注重处理触发不稳定和冲突复发的性别方面的因素。

D. 在冲突环境和人道主义紧急情况下保护和促进妇女和女童的人权

32. 2018 年，安全理事会收到关于在多种情况下严重违反国际人道主义法和人权法的信息，这些情况包括不分青红皂白的袭击造成平民伤亡；被迫流离失所的人数达到创纪录的水平，流离失所持续时间延长，缺乏持久解决办法；城市战争加剧；人道主义准入受到限制；与冲突有关的饥饿；与冲突有关的性暴力事件持续高发，包括为性暴力或性剥削目的贩运人口。今天存在的日益复杂和分裂的环境，要求在和平、人道主义和发展的关系上采取更加协调一致的行动，包括通过向作为第一响应者的妇女提供支持。根本的性别不平等和暴力侵害妇女行为是冲突问题的根源和后果，其影响在今年也有体现，包括中美洲北部和安第斯地区的流离失所问题以及喀麦隆、中非共和国和乍得湖流域的国内冲突、不稳定和流离失所问题。

33. 如果不分析冲突和人道主义紧急情况对性别平等的短期和长期影响，包括对消极应对战略和各类别保护风险进行分析，那么我们的应对和预防努力都将是无

[14] 凡本报告中提及的科索沃都应理解为指的是安全理事会第 1244(1999)号决议所述情况。

效的。在武装冲突、自然灾害、突发公共卫生事件和其他紧急情况下，后果尤为致命，例如，在受脆弱性影响的国家，50%以上的可预防孕产妇死亡是由此类情况造成的。

34. 在这种情况下，需要特别关注实现少女的权利和满足她们的需求，她们面临更大的性别暴力、早婚和强迫婚姻、性剥削和性虐待以及贩运的风险。怀孕和分娩导致的高死亡率是可以预防的，因此是不可接受的。必须承认在冲突和人道主义紧急情况下提供性健康和生殖健康服务是拯救生命的手段。在应对此类重大挑战过程中，少女在危机中仍表现出巨大的复原力、能力和领导力，包括通过年轻妇女领袖的努力。这些妇女领袖往往是保护和支持自己及其社区的第一响应者，但她们也可能因此成为目标。我们必须增强认可和支持她们的工作和技能，确保年轻妇女有活动空间并受到保护，可以参与影响她们及其家庭和社区的所有事务的决策。

1. 保护公民空间以及妇女和平建设者和人权维护者的工作

35. 必须优先考虑妇女组织、和平建设者和妇女人权维护者，她们在预防冲突、解决冲突和维持和平的努力中发挥关键作用，是关键的政治组成部分。那些遭受多重交叉形式歧视的人尤其面临风险。然而，许多侵犯行为仍然没有记录下来，也没有受到调查，有罪不罚现象持续存在，从而进一步加剧了性别不平等。

36. 我仍然严重关切的是，对妇女人权维护者和和平建设者以及那些蔑视传统性别规范的人的攻击在增加，包括数字空间的威胁和骚扰。2019 年 5 月公布的新数据显示，在过去 12 个月中，针对妇女的政治暴力达到前所未有的程度。[15] 这类暴力包括杀戮、性暴力、绑架、强迫失踪、人身攻击和暴民暴力。国家和非国家武装团体、恐怖主义组织和其他团体实施了这些侵犯行为。

37. 人权维护者处境特别报告员报告，近年来，政治领导人发表的厌恶女性、性别歧视和仇视同性恋的言论增加，使暴力侵害妇女和性别错位者的行为正常化。[16] 2018 年，联合国在也门的一项调查发现，妇女人权维护者、女记者和女活动家的人权受到侵犯，包括至少 20 起基于性别的镇压案件。[17] 在哥伦比亚，自 2016 年签署和平协议以来，针对社区领袖和妇女人权维护者的暴力行为继续急剧增加。[18] 仅 2019 年上半年，监察员办公室就记录了哥伦比亚针对妇女领袖、人权维护者和和平建设者的 447 起威胁、20 起谋杀和 13 起谋杀未遂事件。[19] 最弱势的妇女群体是非洲裔哥伦比亚妇女、土著、农村妇女、女同性恋者、双性恋和

---

[15] Roudabeh Kishi，Melissa Pavlik and Hilary Matfess，“Terrible and terrifying normal：political violence targeting Women”(May 2019)。

[16] A/HRC/40/60。

[17] A/HRC/39/43，第 82 段。

[18] CEDAW/C/COL/CO/9。

[19] Justice for Colombia，“Half of threatened social activists are women”，5 July 2019。

跨性别妇女以及残疾妇女，她们继续遭受严重侵犯。[20] 我承认哥伦比亚为解决这一关键问题所做的努力，包括在 2018 年 6 月启动了《保障妇女领袖和人权维护者安全综合方案》。在苏丹，2019 年发生了几十年来最大规模的反政府抗议活动，妇女是该活动的一个核心群体。活动中，抗议者、妇女人权维护者和在医院工作的女性医务人员遭到强奸和轮奸的事件，还有其他形式的性暴力和恐吓事件，被广泛报道。[21] 在利比亚，联合国收到报告称，利比亚妇女活动家和立法者以及其他生活在国外的人遭到恐吓，包括社交媒体攻击。一个显著的例子是利比亚国民代表大会议员 Siham Sergiwa 女士的被迫失踪，她于 2019 年 7 月 17 日被人从班加西的家中强行带走。[22] 在许多其他情况下，参与或寻求参与与和平进程有关的公共和政治论坛的妇女报告她们受到暴力、歧视和恐吓的威胁，包括在阿富汗和南苏丹。

38. 我请维持和平特派团和特别政治任务继续加强对包括妇女人权维护者在内的活动家所受威胁和暴力的监测和报告，提供按种族、族裔、性取向、性别认同和残疾情况分列的数据，并将此类监测和报告纳入冲突或不稳定升级预警信号。这项工作应与妇女民间社会组织和其他受影响的人权维护者群体密切协商进行。我承认包括波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、墨西哥和东帝汶在内的多个会员国努力加强对妇女和平建设者和活动家的保护措施。我欢迎联合国几内亚比绍建设和平综合办事处的努力，该办事处建立了一个由近 900 名人权维护者(其中包括 343 名女性人权维护者)组成的网络，扩大了公民空间并努力建立全国人权预警系统。

39. 我呼吁会员国投资于为人权维护者和民间社会组织开展工作创造安全有利的环境，并迅速对所有威胁、骚扰和袭击事件进行调查、起诉及予以惩罚。随着 2020 年框架通过周年纪念，对于领导着争取平等享有人权和基本自由斗争的数十万妇女人权维护者和妇女和平建设者，所有领导人都应给予声援，包括为她们开展工作创造安全有利的环境。

2. 采取行动预防和应对与冲突有关的性暴力

40. 在我向安全理事会提交的关于与冲突有关的性暴力的最新报告(S/2019/280)中，我提出了 19 个令人关切的情形，并更新了确信涉嫌在安全理事会议程所载情势中实施或唆使实施强奸和其他形式性暴力的 50 个冲突方的名单。该报告对侵犯行为和应对措施的差距，包括司法和服务方面的差距进行了令人痛心的描述。报告还强调了结构性性别不平等和歧视的影响，这些不平等和歧视阻碍了妇女充分、有效、平等和有意义地参与政治、经济和社会生活，并阻碍妇女充分获得有

---

[20] CEDAW/C/COL/CO/9。

[21] 联合国新闻，“苏丹：联合国高级官员要求安全部队停止暴力侵害平民和强奸平民行为”，2019 年 6 月 13 日。

[22] 见 S/2019/682；联合国利比亚支助团(联利支助团)，“联利支助团痛惜当选名誉成员 Sergewa 女士被迫失踪，并呼吁立即将其释放”，2019 年 7 月 18 日。

反应的司法和安全机构的帮助。我促请所有相关利益攸关方执行 S/2019/280 和以往报告中提出的针对具体国家的建议及总体建议。

41. 在 2019 年 4 月 23 日关于冲突中性暴力的公开辩论中，安全理事会通过了第 2467(2019)号决议，这是安理会关于妇女、和平与安全的第九项决议。第 2467(2019)号决议在其各部分中，概述了冲突中的性暴力是在一系列相互关联和反复出现的暴力侵害妇女和女童行为中发生的；呼吁会员国解决结构性性别不平等和歧视问题；并鼓励在预防和应对冲突中性暴力方面采取以幸存者为中心的方法。我欢迎该决议强调问责，并鼓励会员国利用联合国法治与冲突中性暴力问题专家组的专门知识。然而，我关切地注意到，第 2467(2019)号决议是安全理事会第一项没有一致通过的关于妇女与和平与安全的决议，打破了 19 年来在一个关键问题上的协商一致。

3. 促进人道主义行动中的性别平等

42. 2018 年末，被迫流离失所的儿童、妇女和男子的人数达到令人震惊的 7 080 万，其中大多数人是为了逃离冲突。[23] 截至 2019 年 9 月，1.487 亿人需要人道主义援助和保护——这一数字反映了人道主义危机的数量增多，持续时间延长。在复杂的人道主义环境中，至少五分之一的女性难民遭遇过性暴力，[24] 童婚率最高的十个国家中有九个处于脆弱环境中。[25] 人口基金进一步估计，3 500 万妇女、[26] 年轻妇女和女童将需要挽救生命的性健康和生殖健康服务，以及预防性别暴力和应对幸存者需求的干预措施。尽管有这些数字，但分配用于处理紧急情况中性别暴力问题的资金却不足，仅占预防和应对需求所需资金的一小部分。人道主义总体供资也仍旧很低，例如在尼日利亚，2018 年联合国人道主义应急计划要求为 150 万名妇女和女童提供 4 000 万美元，但拨付资金仅有 380 万美元(9.5%)。防止性别暴力以及向妇女和女童提供挽救生命的服务和基本服务需要充足资金。如果不增加人道主义资金，幸存者的权利，包括幸存者获得基本支持和援助的权利，将无法实现。

43. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)估计，只有 61%的难民儿童有机会接受初等教育，而全世界的这一比例为 91%。在中学一级，难民儿童的该比例降至 23%，而全球比例为 84%。[27] 中学阶段的难民女童入学的可能性只有男童的一半，尽管女童占学龄难民人口的一半。[28] 造成女童入学率如此低的原因是缺乏保护措施、交通安全、经济能力以及教师培训不足，无法支持女童上学且支持她们不辍

[23] 联合国难民事务高级专员公署(难民署)《全球趋势：2018 年强迫失踪问题》(日内瓦，2019 年)。

[24] 联合国，人道主义事务协调厅，《2019 年全球人道主义状况概览》(2019 年)。

[25] 妇女难民委员会，《不再是女童：冲突中童婚模式的变化》(纽约，2016 年)。

[26] 联合国人口基金，《2019 年人道主义行动概览》，2019 年 1 月。

[27] 难民署，《掉队：危机中的难民教育》，难民署(2016 年，日内瓦)。2016 年数据。

[28] 同上。

学。迫切需要从收容社区和难民社区招聘和培训更多的女教师，并确保所有教师促进女童的人权，找出阻止女童上学的障碍。

44. 2018 年，机构间常设委员会核可了其人道主义行动中性别平等和增强妇女和女童权能的新政策以及相应的新问责框架，以监测和衡量促进进展的人道主义行为者的业绩。2018 年之前，所有人道主义应对措施中，只有不到一半包括性别分析和相关数据。2018 年，人道主义事务协调厅的数字表明，95%的人道主义需求概览报告提到性别暴力或包括某种形式的性别分析。然而，其中只有 28%的概览阐述了妇女、男子、女童和男童在危机中面临的不同影响以及影响脆弱性的基本因素。

45. 紧急救济协调员承认，虽然世界人道主义机构的工作可以拯救生命和减轻痛苦，但它们为支持妇女和女童做得还不够。人道主义事务协调厅将通过其人道主义筹资机制、对人道主义协调员和人道主义国家工作队的宣传和指导，以及开展研究、加强战略规划文件和进程，继续加强对性别平等及影响妇女和女童问题的优先重视，包括对性别暴力预防和应对的优先重视。如独立评估所述，大力鼓励所有人道主义行为者和妇女署等具有性别平等专长的机构之间开展更密切的合作。

46. 我重申，需要确保为各种医疗、法律、心理社会和生计服务提供资源，包括捐助方的支持，以确保如安全理事会第 2122(2013)号决议和国际法现有义务所述，向妇女和女童提供各种保护、性健康和生殖健康信息和服务，包括在不带歧视的情况下向强奸导致的怀孕提供服务。[29] 2018 年，人口基金向 50 个国家发送了 12 000 个紧急情况专用生殖保健箱，包括价值超过 900 万美元的 1 700 多吨救生药物和用品，用于支持挽救生命的急诊产科护理和新生儿护理、强奸幸存者的临床管理、自愿计划生育以及性传播感染的预防和治疗。此外，人口基金在性别暴力应变部署方面开展的工作以及其他行为体的工作，为受影响的妇女和女童提供了宝贵的支持。

47. 致力于性别平等和妇女人权工作的妇女和组织，包括残疾妇女、流离失所妇女以及男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者的参与，对于确保人道主义应对措施满足所有年龄段和多样化个人的不同需求至关重要。包括妇女团体在内的地方组织往往最有能力支持、设计和实施针对具体情况的应对措施，就人道主义准入进行谈判，并在提高认识和动员社区方面发挥关键作用。例如，叙利亚妇女咨询委员会成员向叙利亚问题特使提供咨询意见，以便更好地了解 2018 年战斗升级之前伊德利卜平民不断恶化的人道主义状况和对保护的关切。难民署在其《2018 年全球战略优先事项进度报告》中指出，在 23 个难民局势和 3 个涉及境内流离失所者情况下，妇女参与领导和管理结构的情况有所改善。[30] 然而，该机构警告说，消极的性别陈规定型观念和社会规范继续阻碍着妇女的参与。2018 年 8 月，伊拉克民间社会领袖 Suzan Araf Maroof 告知安全理事会，820 万伊

[29] 见 S/2013/525 和 E/2013/27-E/CN.6/2013/11。

[30] 难民署，2018 年。《全球战略优先事项进度报告》(2018 年)。

拉克人需要立即得到保护，其中大多数是妇女，她们被剥夺了权利，面临安全威胁，缺乏保护服务，无法使用设施、清洁水和卫生设施。她补充说，整个伊拉克91%的难民营管理层中没有妇女代表，这使得女性的需求无法得到适当满足。2018 年的另一个重要例子包括人口基金在尼日利亚东北部和刚果民主共和国牵头实行的性别暴力责任区试点举措，这些举措是在当地民间社会行为体和妇女组织的参与下设计出来的。

48. 如果不分析冲突和人道主义紧急情况(包括消极应对战略)对性别平等的短期和长期影响，不分析与冲突有关的性暴力和其他形式性别暴力等保护风险，那么我们的应对和预防努力就将是无效的。2019 年 5 月，挪威、伊拉克、索马里和阿拉伯联合酋长国等国政府与人道主义事务协调厅、人口基金、红十字国际委员会共同主办了结束人道主义危机中性暴力和性别暴力的会议，并与妇女民间社会组织合作，强调了在预防和应对包括性暴力和与冲突有关的性暴力在内的性别暴力方面的资金缺口和需求。这次会议为采取集体行动优先保护妇女和女童提供了机会，100 多个会员国参加了此次会议。我赞扬联合国、会员国、民间社会和幸存者之间结成这种伙伴关系，加紧努力调动资源，采取政治行动，保护妇女和女童，并促进她们的领导力。

E. 预防冲突和保持和平

49. 自我上任以来，预防冲突和促进性别平等一直是我工作的重中之重。《全球研究》和 2015 年开展的其他审查强调了短期预防措施和长期办法的重要性。短期预防措施包括识别和应对早期预警信号和遏制小武器流动，长期办法解决冲突的根源和结构性驱动因素，如排斥、歧视、侵犯人权和结构性不平等。安全理事会与作为第 2242(2015)号决议共同提案国的 71 个会员国在 2015 年重申，性别平等以及妇女和女童的权利对于预防冲突至关重要，并指出，只有通过专门致力于促进妇女参与和人权，才能消除全面执行妇女与和平与安全议程的障碍。2018 年，在联合国和世界银行开展的关于预防暴力冲突的联合研究发现，人们很少关注解决支撑性别不平等的有害社会规范的问题，并呼吁监测性别平等方面的动态，将其作为更广泛预防措施的一部分。[31] 随着会员国增加对冲突预防和保持和平的政府间支持(A/73/890-S/2019/448)，至关重要的是，这些努力必须优先促进性别平等、增强妇女的政治和经济权能以及实质性提高妇女人权。可以通过关键发展指标中按性别和年龄分列的数据跟踪国家一级的进展。联合国必须加强数据收集工作，支持循证政策制定和决策。

1. 经济复原和获得资源

50. 2015 年，联合国听取了不同冲突背景下的妇女的意见，她们明确表示，旨在帮助妇女实现经济复原的举措绝大多数局限在小额信贷或微型企业的范畴内，而大规模重建则由男性主导并主要使男性受益。《全球研究》的一项关键建议是，优先赋予妇女经济权能，使她们有能力应对未来的经济，而不是恢复冲突前经济中的技能。这个领域的行动仍然不足。我在以往的报告中强调，因获取经济资源而

[31] 世界银行和联合国《实现和平之路》。

引发的争端是造成冲突的最普遍因素之一，因此解决冲突中和冲突后的经济赋权问题是一项预防战略。我们如果认真对待保持和平一事，就不能再让妇女的经济权利在应对危机和规划和平的努力中成为盲点。

51. 在获得包括土地、财产和遗产、信贷、技术和银行服务在内的资产和生产资源方面对妇女的歧视以及缺乏体面工作，侵犯了妇女的人权，使她们在所有国家都容易遭受极端贫困和性别暴力。这些侵犯她们权利的行为不仅持续存在，而且在许多情况下随着危机的增加和持续而恶化。包括贩运人口行为在内的从冲突中获利并助长冲突的非法经济活动也剥削和侵犯了妇女、年轻妇女和女童的权利。

52. 尽管问题深刻且波及面广，但联合国的大部分工作却仍然集中在短期、临时性举措上，这些举措无法产生长期影响。经济排斥以及未能促进妇女的经济权利或未能消除经济包容的障碍，包括残疾妇女、丧偶妇女和女户主面临的障碍，这些问题往往植根于有害的社会习俗，需要做出长期努力加以改变。仅提高认识是不够的，实行只侧重于生计的小规模举措也是不够的。另外，这些小规模举措数也在减少。2018 年，联合国开发计划署(开发署)提供的早期经济复原方案中女性临时就业受益人的总数和比例降至 120 万(占受益人总数的 32%，而前一年为 36%)。

53. 妇女必须参与所有进程，包括宏观经济发展、基础设施、私营企业管理以及与国际金融机构就重建进行对话。在脆弱和受冲突影响的国家，每 10 名妇女中只有 4 名从事有偿工作，相比之下，每 10 名男子中就有 7 名从事有偿工作。由于性骚扰、工作场所不安全和劳动标准差、社会保护不足和无酬照护工作，女性工作人员留任不力，从而加剧了就业差距。对于长期陷入冲突的国家来说，这一数字明显恶化，包括在阿富汗，那里的男女就业率相差 60 个百分点，在阿拉伯叙利亚共和国和也门，差距超过 50 个百分点。新的数据还显示，近 40%的经济体限制妇女的财产权，近 30%的经济体限制妇女的行动自由，这使妇女的脆弱性普遍增加，尤其是在受冲突影响环境中的妇女。[32]

54. 我们还必须应对这样一个事实，即在世界各地的一些情况下，推动冲突后发展的各方很大程度上在计划开展采掘或农工大型项目时没有考虑到土著妇女、非洲裔妇女和农村妇女及其社区的集体和个体人权，也没有适当关注人类、非人类和环境成本。迫切需要加强全球性关注，使妇女有意义地参与对外援助、重建和经济振兴的各级政治经济活动。我希望在这个领域立即形成新的伙伴关系。

2. 民选和任命职位的包容性治理和性别平衡

55. 在整个世界范围内，大多数立法者都是男性。在全球范围内，只有 24.3%的议会席位由妇女占据。[33] 对于冲突中和冲突后国家，这一比例甚至更低，仅为 19%。事实证明，性别配额和其他暂行特别措施是解决这一挑战的有效工具。在有法定配额的冲突中和冲突后国家，妇女在议会中的比例是没有配额国家的两倍多(24.3%

[32] 世界银行，《2019 年的妇女、企业与法律：改革十年》，2019 年。

[33] 妇女署和各国议会联盟，《妇女参政地图》，2019 年。

对比 10.6%)。我敦促会员国利用这些措施增加妇女在民选和任命职位上的任职人数。仍然有一些国家没有女议员或女部长。

56. 妇女在多大程度上在各级政府中担任民选和政治职位，可以反映社会规范的重大变化，以及人们对由妇女担任历来只让男性担任的领导职务的接受度。如果没有适当的治理结构，特别是在国家以下各级和国家一级的治理结构，本报告通篇所述的挑战没有一项能得到解决。致力于实现包容性和参与性治理，不仅仅是将参与妇女的人数计算在内而已，因为只是在领导职位中实现性别平衡，是不会带来治理质量的改进的。从主张男女平等的角度进行治理的办法倡导包容性、社会正义以及保护和促进基本人权，该方法才是这些全球目标的核心。此外，尽管年轻妇女面临多重排斥，但她们和她们的组织却仍然经常、迅速地动员起来争取和平，利用创新和数字技术造福社会。投资于年轻妇女的领导力，对于确保未来更具包容性至关重要。

57. 2017-2019 年期间，埃塞俄比亚妇女在政府行政部门任职人数增加最多，议会选举出一名女总统，任命多名女性担任部长，使女部长在内阁中占到 47.6%(2017 年占 10%)，其中包括一名和平事务女部长；此外，议会两院的议长也都是妇女。[34] 我感到鼓舞的是，几内亚一致通过了实现性别均等的法律；突尼斯取得进展，不仅改革了选举法以确保性别均等，而且还改革了法律以确保地方和市政治理机构和委员会的性别均等。卢旺达、南非和其他国家 2019 年在内阁中完全实现了性别均等。我希望这样的例子能给其他国家带来启发。

58. 选民和同事的歧视性做法和态度，也导致对参政或寻求参政的妇女的严重暴力。这是妇女参政的一个巨大障碍，不仅普遍存在，而且往往是公开进行且不必承担任何责任。近年来在伊拉克和阿富汗的选举中，女性候选人都面临巨大挑战，包括恐吓、网上骚扰和直接破坏其竞选活动。女性候选人及其家人遭绑架和谋杀的风险也更高。尽管面临如此严重的生命危险，但妇女们却在继续反抗这种暴力。在伊拉克，2018 年有 2 000 名妇女竞选公职并赢得了 84 个议会席位(25.5%)。[35] 在阿富汗，2018 年 10 月，有 391 名妇女参加人民院竞选。虽然持续存在安全威胁，但女候选人所占比例仍然达到 15%。

3. 裁军、不扩散和军备控制

59. 裁军和军备控制对于防止和结束暴力冲突至关重要，然而，世界正朝着相反的方向发展，军事化程度增加，小武器和轻武器持续扩散，新武器在开发中，核武装对手之间关系日益紧张。军费上升趋势与冲突预防、性别平等和保持和平方面的社会支出和投资形成鲜明对比。2018 年，世界军费总额达到 1.8 万亿美元。[36]

60. 这些趋势与世界各地妇女和平建设者的呼吁直接对立，几十年来，她们一直在努力阻止加剧地方冲突以及性暴力和性别暴力的武器扩散。2019 年 4 月，来自

[34] 见 http://archive.ipu.org/wmn-e/speakers.htm。

[35] 见 http://archive.ipu.org/parline/reports/2151.htm。

[36] 斯德哥尔摩国际和平研究所，“2018 年世界军费开支增至 1.8 万亿美元”。

利比亚的 Inas Miloud 告诉安全理事会，武装团体的存在以及各家各户普遍拥有武器，加剧了父权制规范，这是造成性别暴力和妇女无安全保障的主要原因。她补充说，尽管联合国实施了武器禁运，但武器仍继续不受限制地流入利比亚。[37]

61. 需要继续努力，兑现让妇女切实参与军控和裁军努力以及促进性别平等的行动的承诺。这些承诺均已写入全球和区域框架，如《武器贸易条约》、《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》、《使各国能够及时可靠地识别和追查非法小武器和轻武器国际文书》、大会和安全理事会的相关决议以及非洲联盟"到 2020 年平息枪炮声"等倡议。各会员国在 2018 年 6 月在联合国第三次审查从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行进度大会上通过的成果文件重申，有必要加强妇女在相关执行进程中的参与度。各国还认识到，消除轻小武器非法贸易是打击性别暴力的关键部分。我欢迎继续开展努力，推动妇女切实参与制定和实施各项解除武装、复员和重返社会方案、减少社区暴力举措及地雷行动。精心设计的包容性举措对于推动预防暴力、建立社区间信任、促进地方和平建设至关重要。

62. 对 2018 年收到的关于《小武器行动纲领》和《国际追查文书》执行情况的国家报告的审议显示，大多数国家(120 个报告国家中的 117 个)在控制非法轻小武器方面设有法律框架。[38] 其中，54 个国家在《小武器行动纲领》的决策、规划和执行中顾及了性别平等问题，16 个国家收集了按性别分列的数据，以便确认和应对与非法贸易有关的特定性别风险。我敦促其他会员国确保收集此类数据，加强那些致力于根除小武器扩散问题、促进预防冲突、预防暴力侵害妇女行为的国家之间的协调。

4. 法治和妇女获得司法救助

63. 以幸存者为中心的包容性正义程序使得这些程序的成果更有可能构成受害者所界定的有效补救办法，从而帮助最大限度扩大过渡时期正义对预防冲突的贡献。[39] 幸存者继续表明参与的必要性，因为参与是面对冲突中侵犯人权和违反人道主义法行为朝着恢复人权和尊严、伸张正义迈出的第一步。在尼泊尔，性暴力幸存者创建了自己的在线运动，呼吁真相、正义、尊严和赔偿。[40] 在冈比亚，妇女权利维护者与当局协作，消除阻碍妇女参与该国真相委员会的各项障碍，为此在委员会内成立了妇女事务部门。[41] 此外，一个幸存者全球网络与诺贝尔奖得主

[37] 塔马齐格特妇女运动主任 Inas Miloud 在安全理事会关于性暴力和冲突公开辩论上的发言，2019 年 4 月 23 日，纽约。

[38] 见 www.un.org/disarmament/convarms/salw/programme-of-action/。

[39] 安全理事会第 2467(2019)号决议。

[40] 见 https://breakingsilenceendingimpunity.org/。

[41] All Africa, "Gambia: TRRC update − the journey so far", 2 May 2019。

Denis Mukwege 和 Nadia Murad 一道，推动建立了一个国际基金，该基金将在全球范围内协助冲突中性暴力幸存者获得援助和其他形式补救。[42]

64. 然而，就性暴力和其他形式性别暴力而言，由于幸存者害怕报复、受到污名化以及遭遇诸多体制和文化障碍，少报情况依然是常态。若要合乎道德、专业地收集性暴力和性别暴力证据，必须尊重“无害”的基本原则。例如，南苏丹人权状况委员会报告，其收到的资料显示，一些行为体在记录 2018 年 11 月大约 10 天时间里本提乌超过 125 名妇女遭强奸的事件时，没有统一适用“无害”原则等基本原则。[43] 其他情况下，包括在雅兹迪人和罗兴亚人社区，也收到了类似报告。我呼吁收集性暴力和性别暴力资料的各行为体一致地适用道德和专业原则，同时加强彼此协调。我鼓励全体调查人员参照包括《冲突中性暴力事件备案和调查国际议定书》在内的各项指导意见，同时参照联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办) 2018 年 9 月发布的工具，[44] 后者为支持将性别平等视角纳入人权调查提供了具体实例。

65. 国家安全机构采取促进性别平等的政策，同时由联合国提供专门支持，例如在中非共和国、马里和南苏丹提供专门支持，对于增进妇女的法治和平等机会依然至关重要。尽管这方面的进展令人鼓舞，但仍然需要协同努力，确保包括执法机构在内的全体安全部门机构秉持包容性和专业性，并接受问责。过渡时期正义进程应设法解决社会中根本存在的性别不平等问题。解决此类不平等就要求解决所有妇女和女童、男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者个人以及包括男子和男童在内的性暴力和性别暴力幸存者的需求和优先事项，同时保证这些人安全、有效地参与上述进程。为了保证罪行不再发生，过渡时期正义应推进涵盖一系列性别暴力犯罪的法律制度，营造尊重妇女人权的文化。必要的变化包括改革歧视性的法律、政策和做法；在司法和监狱机构中任命女性人员；为法官、治安法官和狱警提供性别培训；为妇女提供法律援助、司法救助、分开收监并改善羁押条件。我赞赏非洲联盟 2019 年通过了过渡时期正义政策框架，包括通过了全面的性别公正办法，呼吁有关实体支持落实这一框架。

66. 要采取整体的过渡时期正义办法，还必须依照国际法对性别暴力犯罪加强问责。2018 年，联合国与东道国政府密切合作，包括通过法治与冲突中性暴力问题专家组和全球法治协调中心开展密切合作，协助在中非共和国、哥伦比亚、科特迪瓦、刚果民主共和国、几内亚、伊拉克、利比里亚、马里、缅甸、尼日利亚、索马里、南苏丹和苏丹提起案件诉讼。它们还协助保护受害人和证人，并继续呼吁提供必要的法律、医疗和心理-社会援助。在国际层面，同样值得注意的是，2019 年 7 月，国际刑事法院判定博斯科 • 恩塔甘达在 2002 年至 2003 年间在刚果民主共和国犯下战争罪和危害人类罪，包括强奸和性奴役。

[42] 见 www.mukwegefoundation.org。

[43] A/HRC/40/CRP.1，第 459 段。

[44] 联合国人权事务高级专员办事处，《将性别平等视角纳入人权调查：指导与实践》(2018 年，纽约和日内瓦)。

67. 我对国际人权机构和机制在使各国承担各项人权义务，包括承担涉及性暴力和性别暴力的人权义务方面发挥的作用表示肯定。2018 年 6 月至 2019 年 6 月，人权理事会收到了理事会授权在布隆迪、刚果民主共和国东西开赛地区、缅甸、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、也门和巴勒斯坦被占领土开展的调查的报告。虽然每份报告的背景大为不同，但都记录了一系列侵犯妇女人权的行为。2019 年 8 月，缅甸问题国际独立实况调查团编写了一份性暴力和性别暴力专题文件，得出结论认为该国的性别不平等与盛行的性暴力和性别暴力之间存在直接联系，一些妇女和女童因性别和族裔原因成为双重受害人。[45] 妇女署、人权高专办和司法快速响应倡议之间的有效合作确保了人权理事会授权开展的所有调查都受益于性别平等问题顾问或性暴力和性别暴力问题调查人员的专门知识。

68. 人权理事会特别程序继续收到有关冲突中和冲突后国家发生侵犯妇女人权行为的资料。根据关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中作用的第 30(2013）号一般性建议，消除对妇女歧视委员会在对委员会 2018 年审查的 24 个缔约国中的 12 个国家的结论性意见中讨论了妇女与和平与安全议程。2018 年 7 月，消除对妇女歧视委员会与我的冲突中性暴力问题特别代表签署了一份合作框架协议，内容涉及打击与冲突有关的性暴力，增进妇女和女童权利。2019 年 2 月，消除对妇女歧视委员会审议了缅甸根据特别报告程序提交的关于若开邦北部罗兴亚妇女和女童状况报告，并提出了建议。[46]

69. 我鼓励各国落实条约机构、特别程序机制和普遍定期审议程序提出的建议，批准或撤回现有的对《消除对妇女一切形式歧视公约》的各项保留。例如，乌克兰正在落实消除对妇女歧视委员会在 2017 年结论性意见中提出的建议，为此于 2018 年 9 月通过了首个《关于落实消除对妇女歧视委员会结论性意见的行动计划》。国家人权机构在确保国际人权法规定的妇女权利在国家层面受法律保护和得到尊重方面发挥重要作用。不过，在本报告[47] 审查的受冲突影响国家中，只有不到一半国家(43 个国家中的 20 个)的国家人权机构获得认证。[48]

5. 防止和打击助长恐怖主义的暴力极端主义以及打击恐怖主义

70. 安全理事会指认的受制裁的恐怖主义团体以及暴力极端主义团体实施的暴力行为继续造成破坏性影响。这些行为包括对平民肆意实施暴力，以民用物体为攻击目标，暴力侵害和歧视妇女和女童，以及作为招募策略的一部分战略性地操纵性别规范和陈规定型观念，最后一项对妇女权利和社区抵御极端主义宣传的总体能力造成不利影响。许多团体都把征服妇女设为共同战略目标，致使妇女的人权，包括她们的言论自由、受教育和参与公共生活的基本权利受到普遍侵犯。暴

[45] 见 A/HRC/42/CRP.4。

[46] 见 CEDAW/C/MMR/EP/1 and CEDAW/C/MMR/EP/CO/1。

[47] 就本报告而言，这包括安全理事会目前处理中的项目以及 2018 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日期间安理会在正式会议上审议的议程项目，2018 年驻有维持和平特派团或特别政治任务的国家，以及 2018 年从建设和平基金获得方案资金的国家。

[48] 截至 2019 年 3 月 4 日的认证情况。

力极端主义团体为了达成自身目的，设法将妇女机构驱离公共和私人空间，使妇女居于从属地位。因此，不论是从大规模枪击案枪手的个人经历还是作为极端主义团体的核心原则都可以看出，暴力厌女症与暴力极端主义存在直接联系。

71. 这类暴力对整个社区造成持久影响，对女童和妇女的影响尤其突出。社会污名化、经济困难以及结构性的不平等和歧视现象，包括在恐怖主义受害者遭受迫害前业已存在的这类现象，对恐怖主义受害者的权利造成了不利影响。这些受害者同所有其他受害者一样，有权伸张正义，获得赔偿。[49] 为了满足恐怖主义行为女性受害者、特别是受害的女性回返者的需求，应对措施必须解决现存的、根本性的结构不平等和歧视问题，以便在这种境况下切实尊重妇女的各项权利。

72. 根据第 2242(2015)号决议，联合国和会员国在公开声明、方案活动和专项研究工作中更多地提及“性别平等主流化”是必要和受欢迎的。[50] 然而，要确保性别平等主流化承诺得到切实落实并以促进和保护妇女人权为根基，仍须开展更多工作。在许多情况下，例如在受青年党影响的肯尼亚和索马里，受“博科圣地”影响的尼日利亚和乍得湖流域，以及受伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)影响的伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和其他国家，保护、恢复和复原力建设服务仍然有限，必须开展针对受影响社区、包括针对直接和间接的受害者和幸存者的外联活动，查明和解决差距。[51] 此外，有必要与妇女民间社会组织、建设和平者和活动人士开展协商和接触，还有必要投资实质性地方研究，探讨妇女如何看待那些被指认为恐怖主义或暴力极端主义的团体以及她们与这些团体打交道的经历，同时提供更多按性别和年龄分列的关于此类团体行动的数据。

73. 世界各地的妇女和平建设者继续呼吁妇女参与，强调这是确保反恐以及预防和打击暴力极端主义努力有效性的必要因素，也是确保此类反恐的法律和努力不应被用来压制妇女几十年来开展维权、建设和平、宣传权利努力的手段。近期的报告继续突出表明，国家反恐立法长期面临且将继续面临被用来打击民间社会和人权维护者的风险，对通常发挥建设和平者和人权卫士作用的妇女民间社会组织的影响可能尤为严重。[52] 我们必须深化全方位纳入妇女人权和性别平等主流化的工作，包括适用先前提出的建设和平和反恐工作供资 15%的最低筹资目标，特别是在筹备 2020 年联合国全球反恐战略审查之前。通过《联合国全球反恐协调契约》取得了体制进展，具体做法是通过采取性别敏感办法防恐反恐工作组开展工作，并在反恐怖主义委员会执行局任命了专门的性别平等问题顾问。然而，要确保所有由联

[49] 联合国开发计划署(开发署)和国际民间社会行动网络，“Invisible Women: Gendered Dimensions of Return, Rehabilitation and Reintegration from Violent Extremism”(纽约，开发署，2019 年)。

[50] 例如见 Nelly Lahoud, Empowerment or Subjugation: A Gendered Analysis of ISIL Messaging (妇女署，2018 年)；反恐怖主义委员会执行局，“回返外国恐怖主义作战人员应对工作的性别层面：研究视角”，2019 年 2 月；毒品和犯罪问题办公室，《恐怖主义刑事司法对策中的性别层面手册》(维也纳，2019 年)。

[51] 2019 年 4 月，联合国制定了一套关于对与联合国列名恐怖团体存在关联的妇女和儿童开展保护、起诉、改造和重返社会工作的关键原则，其中澄清了全体实体在开展这类支持工作时必须遵循的基本要素。

[52] A/73/361。

合国资助、通过工作组实施的举措都将性别平等分析和影响充分纳入方案设计和评价机制，仍有大量工作要做。我期待妇女署、人权高专办、反恐怖主义委员会执行局、反恐怖主义办公室、联合国毒品和犯罪问题办公室以及联合国系统其他实体在这一领域深化伙伴关系，包括为此推进同妇女民间社会组织开展连贯有效对话的机制，并重点关注妇女人权。

三. 在 2020 年到来之前及以后交付成果

74. 2020 年恰逢多个重要纪念日，值此时刻，不仅应该聚焦地方和全球层面的各级成功经验，而且应该消除阻碍进展的顽固障碍，包括集体无法在最亟需的时候根据妇女、和平与安全原则行事并捍卫这些原则，由此造成的人类、社会和环境代价具有破坏性且造成代际后果。迄今为止，只有少数行为体充分履行了对这些原则承诺。许多举措仍然是小规模、临时和基于项目的，缺少长期支助保障。需要所有行为体加强政治领导、资源调配和成果问责。

A. 在国家和区域两级采取行动并监测结果

75. 在 2015 年举行的关于安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的高级别会议和 2016 年世界人道主义峰会所作承诺的基础上，德国和大不列颠及北爱尔兰联合王国于 2019 年 4 月邀请会员国、区域组织和联合国实体作出承诺，到 2020 年 10 月在妇女与和平与安全议程方面采取具体行动。共有 64 个会员国、8 个联合国实体和 3 个区域组织作出了从通过新的国家行动计划到供资承诺和体制安排等各项承诺。[53] 这些承诺的落实情况将由妇女署和国际妇女争取和平与自由联盟予以监测。我敦促所有利益攸关方确保充分落实，采取新的转型步骤，以便缩小承诺差距，到 2020 年产生影响并在之后延续这种影响。

76. 妇女、和平与安全协调中心网络目前由纳米比亚担任主席，加拿大、德国和乌拉圭三国共同领导，秘书处设在妇女署，该网络于 2019 年 4 月在温得和克举行了第三次会议。此类会议使得国家和区域协调中心能够与民间社会合作伙伴一道，评估所取得的进展情况，分享有关在各级落实和资助议程的经验反思和创新战略。年度会议首次聚焦两个方面：青年妇女在执行议程方面经常为人忽视的贡献；加强裁军、轻小武器控制以及妇女与和平与安全之间联系的必要性。我肯定该网络在 2020 年 10 月到来前所发挥的领导作用，鼓励该网络成为开展相互问责的平台，在此平台上定期审查所作承诺的执行情况。我还鼓励更多会员国和区域组织加入到该网络的此类工作中。

77. 在本报告所述期间，又有 4 个会员国通过了妇女与和平与安全国家行动计划，截至 2019 年 8 月，共有 81 个国家和地区制定了这类计划。这一数字较 2015 年增加了 50%，但不到联合国会员国和观察员总数的一半(41%)。不过，许多国家正赶在第 1325(2000)号决议通过 20 周年前制定或延期行动计划。这为解决已查明的政策协调、监测评价、经费筹措、政治领导和灵活性方面的共同挑战提供了

[53] 见 www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/what%20we%20do/peace-security/wps-commitments-for-2020-en.pdf?la=en&vs=2227。

机会，以便应对新出现的问题，增强包容性。2018 年，爱尔兰在制定第三个国家行动计划期间，设法听取农村妇女以及那些来自冲突中和冲突后国家、现居爱尔兰的移民、难民和寻求庇护者的意见和观点。其目的是要在理解预防冲突工作和脆弱国家的过程中，把这类妇女定位为变革推动者和专门知识的提供者。[54]

78. 波斯尼亚和黑塞哥维那、伊拉克、利比里亚、塞尔维亚和乌干达等国通过了州、区、地方和县一级的妇女与和平与安全行动计划，尼日利亚通过了 19 项这类计划，乌克兰和利比里亚分别通过了 18 项和 11 项。一些国家已经把妇女与和平与安全议程纳入地方和社区的各项发展计划和政策。在妇女署的支持下，妇女和平建设者全球网络开发并于 2019 年 3 月推出了一个工具包，为正在进行和规划中的本地化进程提供补充和信息参考。[55]

79. 我欢迎区域和次区域组织采取各项举措，通过区域框架、行动计划和战略将妇女与和平与安全议程纳入主流，鼓励这些举措与国家层面的预防冲突、解决冲突和建设和平举措保持一致。在本报告所述期间，欧洲联盟通过了新的妇女与和平与安全战略执行办法和行动计划。大湖区问题国际会议和中部非洲国家经济共同体通过了妇女与和平与安全区域行动计划，使得采取这类举措的区域和次区域组织数量增至 12 个。2018 年 7 月，北大西洋公约国家批准了北约新的妇女与和平与安全行动计划。通过加强区域和次区域组织之间以及这些组织与民间社会之间的信息共享和协作，区域组织有潜力在国家和区域层面加快推进和监测妇女与和平与安全议程。为此，可以在开展和平举措期间与妇女调解人和妇女和平建设者，包括非洲妇女领袖网络和非洲妇女预防和调解网络(非洲 FemWise)等网络以及新成立的区域妇女调解人网络全球联盟[56] 的其他成员，切实、一致地开展互动协作，推动简化执行妇女与和平与安全议程的报告程序，同时简化非洲联盟的非洲大陆成果框架。

80. 应通过加强财政和人力资源能力，充分发挥负责性别平等及妇女与和平与安全议程问题的特使、大使和高级别顾问的领导作用。

81. 我认识到各国议会可以在以下方面发挥重要作用：支持本国落实妇女与和平与安全议程，为此批准包容性的非歧视性立法、监测国家行动计划并为落实计划分配预算；支持妇女参与各类政治进程和机构。联合王国设有跨党派的妇女与和平与安全问题议会小组，加拿大、意大利和黑山等会员国对国家行动计划实行议会监督。在挪威的支持下，开发署在约旦、吉尔吉斯斯坦、塞拉利昂和斯里兰卡试点实施了

[54] 爱尔兰，妇女与和平与安全：2019-2024 年爱尔兰关于联合国安全理事会第 1325(2000)号决议和相关决议的第三个国家行动计划(2019 年)。

[55] Mavic Cabrera-Balleza and Agnieszka Fal Dutra Santos, *From Best Practice to Standard Practice: A Toolkit on the Localization of the UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women and Peace and Security* (New York, Global Network of Women Peacebuilders, 2018)。

[56] 该全球联盟于 2019 年 9 月 28 日在总部成立。除非洲妇女预防和调解冲突网络之外，创始成员还包括地中海区域妇女调解人网络、北欧妇女调解人网络和全英联邦妇女调解人网络。

关于发挥议会作为执行妇女与和平与安全议程伙伴的作用的全球项目，并正在取得成果。[57] 我敦促更多的议会进一步找到支持该项议程本地化的办法。

B. 在联合国改革进程中定位妇女与和平与安全议程：机遇和挑战

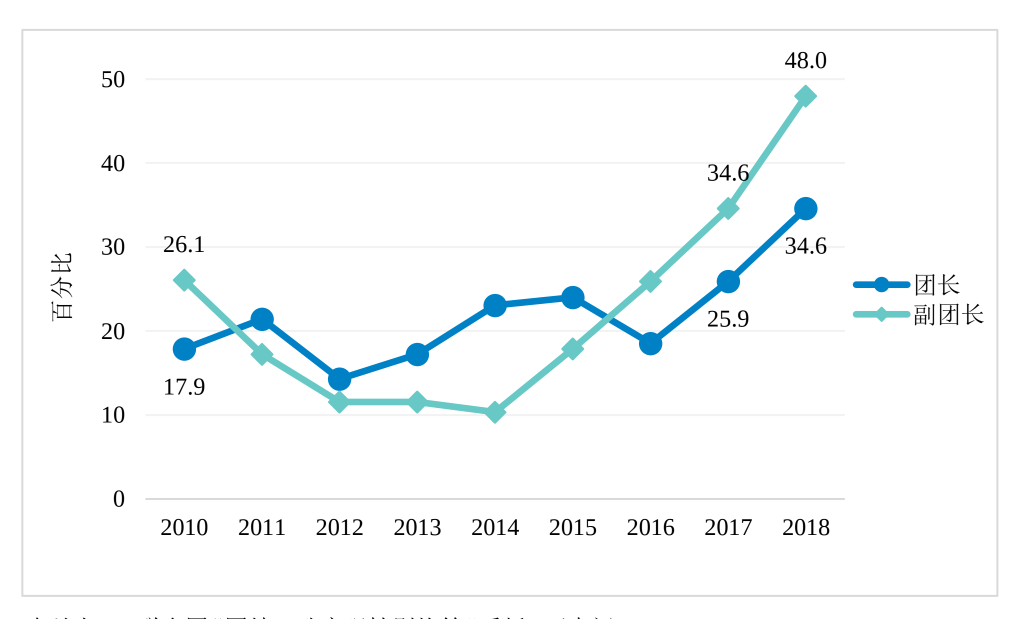
82. 三大改革进程，即管理、发展、和平与安全正在取得进展，而预防是贯穿其中的共同主线(见 A/73/890-S/2019/448)。在 2020 年 10 月到来前，我的目标是在继续实施改革的框架内，继续更加强调确保本组织有能力兑现性别平等及妇女与和平与安全领域的承诺。这包括朝着以下方向建设本组织：向造成性别不平等现象盛行的歧视性和性别歧视态度、政策和行动主动、公开发起挑战；按照本组织新的行动计划和战略要求，应对仇恨言论；对性剥削和性虐待采取坚定的零容忍立场(见 A/73/744)；提倡包容并率先垂范。

1. 和平与安全工作中的性别均等

83. 自 2015 年以来，联合国和平行动中的女性领导比例继续呈上升趋势(见图一)。截至 2018 年 12 月，在联合国维持和平特派团和特别政治任务中，女团长和女副团长的比例分别占 35%和 48%，而 2017 年这两项比例分别是 26%和 35%。驻地协调员也在全球范围内实现了性别均等。

图一

2010 年至 2018 年联合国外地特派团中女团长和女副团长的比例



资料来源：联合国“团结一致实现性别均等”看板。可查阅 www.un.org/gender/content/un-secretariat-gender-parity-dashboard。

84. 在任命妇女担任牵头调解人方面进展缓慢，只有两名妇女担任过联合国维持和平部队的部队指挥官。

[57] Nika Saeedi 和 Agata Walczak, “How parliaments can work with women to create peace”, Medium, 2019 年 3 月 11 日。

85. 在增加和平行动各级文职人员配置的女性人数方面缺乏进展，这一点仍然令我感到关切。联合国特派团中女性人数最少，变革速度最慢。为了解决这一问题，2018 年我要求高级领导班子成立紧急措施工作组，在 2028 年目标日期前实现和平行动的性别均等。该工作组致力于实施一系列措施，包括执行现有的暂行特别措施政策，增加名册上的妇女人数，提议对工作人员细则和条例进行必要修改，提高特派团基础设施和其他设施的包容性。我还指示所有新设特派团和新设实体应从一开始就做到工作人员的性别均等和更大程度的地域多样性。

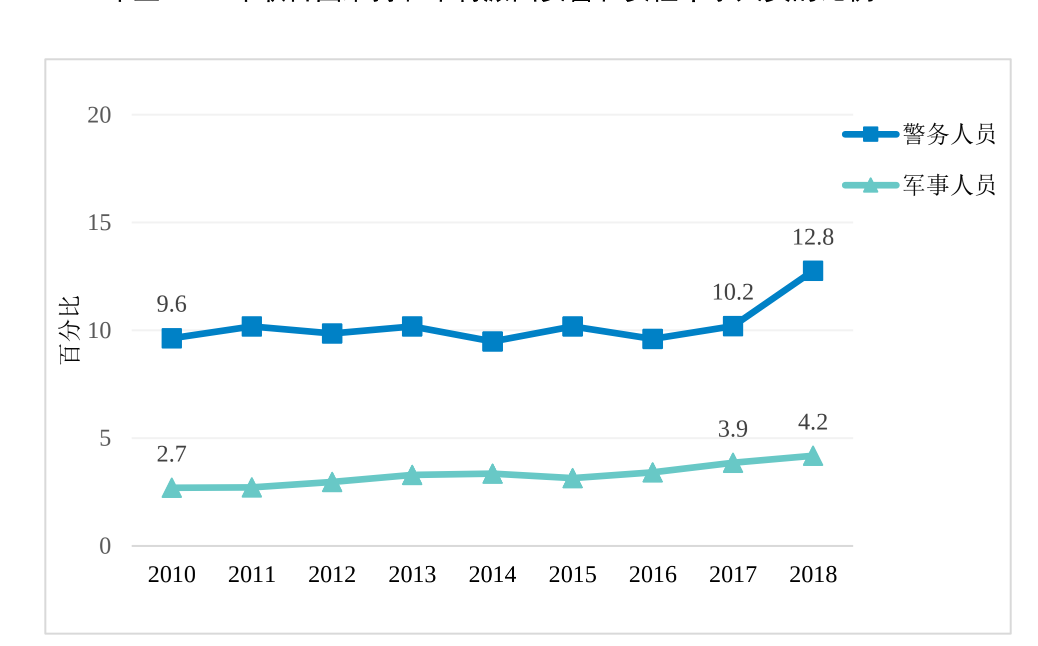
86. 我注意到，会员国在兑现性别均衡承诺方面率先垂范，至关重要。2019 年 6 月，在 193 名会员国常驻纽约联合国代表中，有 49 名女性(25%)，与 2018 年的 40 名女性相比，略有增加。2018 年和 2019 年，在 15 个安全理事会席位中，有 3 个席位(波兰、联合王国和美利坚合众国)由女大使出任。

87. 军警人员中的女军警人数仍然较低，截至 2018 年 12 月，军事部队和人员中的女性比例维持在 4.2%，女性警务人员比例上升至 12.8%(见图二)。和平行动部的《军警人员性别均等战略》力求增加军事、警务、惩教和司法人员中的女性部署人数。和平行动部编制的文职和军警人员部署前培训和特派团内培训各项材料都把性别平等考量因素纳入主流。

88. 我高兴地报告，加拿大牵头的“妇女参与和平行动埃尔西倡议”已经启动，这标志着我们按照安全理事会第 2242(2015)号决议的要求重振雄心，提供资金和实务帮助，设置激励措施，以期更加系统地征聘、培训、部署和留用维持和平特派团女性人员。2019 年是重振努力、运用奖惩办法全面应对这项挑战的第一年。我继续认可一些部队派遣国增加维持和平特派团女性部署人数的做法，赞扬捐助方向妇女署女军官课程提供持续支持，该课程协助会员国兑现承诺，有助于增加女军警的部署人数。

图二

2010 年至 2018 年联合国维持和平特派团女警和女性军事人员的比例



资料来源：联合国维持和平网页，性别页面，可查阅 https://peacekeeping.un.org/en/gender (2019 年 5 月查阅过)。

2. 加强问责制和专业知识，推动将性别平等视角纳入和平与安全措施

89. 我决心对我的高级领导班子和所有承担管理职责的人员加强妇女与和平与安全议程方面的问责措施。有必要实行责任共担，以便将性别平等视角纳入联合国各项工作，更加广泛地处理造成性别不平等的文化规范，改善性别均衡不会取代或替代这种必要性。我们必须抵制以下假设，即将“性别”与“妇女”划上等号，以及认为妇女在进行性别平等分析方面就自动负有责任或具备能力。落实性别均等议程以及妇女与和平与安全议程对于实现性别平等至关重要，但必须认识到这两项议程相互独立，各有区别。高级管理人员有责任确保相关目标和承诺的落实工作被充分纳入具体实体的各项政策、战略、预算和资源配置申请之中。

90. 一段时间以来，虽然在加强性别平等专门知识、充实人员配置、确保切实开展妇女与和平与安全任务方面取得了进展，但仍然存在诸多挑战。特别是，应确保性别平等问题顾问获得充足资源配置、具备一定资历，确保填补空缺员额，并在各特派团团长办公室内设置性别平等股。

91. 2018 年，政治事务部(现并入政治和建设和平事务部)向 16 个外地特派团或特使办公室共委派了 19 名全职性别平等问题顾问。其中仅有 4 人(21%)遵照 2015 年审查建议，为高级职等(P-5 及以上职等)。6 人(32%)为 P-4 职等，9 人(47%)为 P-3 或以下职等。[58] 此外，还在收到请求的情况下，通过调解专家待命小组委派专门的性别平等和包容问题专家，2018 年期间共计委派 11 次；待命小组全体成

[58] 3 名工作人员为 P-3 职等，3 人为 P-2/P-1 职等，2 人为一般事务人员以及 1 名联合国志愿人员。

员都接受了性别主流化专门知识评估。另有 94 名工作人员被委以性别平等问题协调人职责，但其中仅有 28 人(30%)为 P4 或以上职等。

92. 就维持和平行动部(现为和平行动部)而言，2018 年在役的 15 个维持和平特派团中有 10 个设有性别平等股，配备专职工作人员，确保向特派团高级领导班子提供直接的战略和技术支持。但其中仅有 8 个特派团[59] 将性别平等股调至特派团团长办公室，在 10 个特派团的 61 名在职性别平等问题顾问中，仅有 3 个特派团的顾问[60] (5%)为高级职等(P-5)。警察部分安排了 12 名性别平等及打击性暴力和性别暴力问题顾问，[61] 军事部分安排了 19 名性别平等和保护问题顾问，[62] 在海地和南苏丹部署了两个专门负责打击性暴力和性别暴力问题的联合国警察小组。还在 7 个联合国外地特派团中部署了 21 名妇女保护顾问。[63]

93. 联合国高级领导人认识到，需要提高特派团环境和总部中的专门性别咨询能力，确保能够接触到此类顾问并影响决策。联合国所有实体，特别是政治和建设和平事务部与和平行动部，将继续在预算讨论中倡导和引入在高级职等保有性别问题咨询能力的建议，从而反映性别平等分析对于长期和可持续过渡以摆脱冲突的核心作用。我敦促会员国提供必要的政治和财政支助，支持联合国应对这一挑战。

94. 除和平行动外，联合国国家工作队的各个成员，特别是妇女署，继续为履行与执行妇女与和平与安全议程相关承诺提供专门支助。妇女署在 82 个国家，包括 39 个冲突中和冲突后国家设有国家办事处，并继续在 55 个国家执行一系列和平、安全、人道主义倡议。妇女署根据联合国的各项改革举措，为海地和苏丹等国开展联合评估、分析及制订合作计划提供了技术、政治、政策专门知识。

95. 联合国在实地应对确保妇女人权和发展挑战的能力取决于所进行的性别平等分析的一致性、质量和连贯性以及审查冲突对妇女和女童(包括其人权实现情况)的具体影响。在我前一份报告中，我以在中非共和国开展的性别敏感冲突分析为例(S/2018/900，第 20 段)，不仅说明了采用此类标准做法的效用，而且还说明了如果我们未能采取此类标准做法，可能造成的风险和费用。在中非共和国的例子中，与妇女和女童人权有关的一系列广泛问题险些被完全忽略。

---

[59] 联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)、联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)、联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)、联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)和联合国利比里亚特派团(联利特派团)。

[60] 联刚稳定团、联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和达尔富尔混合行动。

[61] 科索沃特派团、联合国海地司法支助特派团(联海司法支助团)、达尔富尔混合行动、联刚稳定团、联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)、南苏丹特派团、马里稳定团和中非稳定团。

[62] 马里稳定团、南苏丹特派团、达尔富尔混合行动、中非稳定团、联刚稳定团、联黎部队和联阿安全部队。

[63] 中非稳定团、马里稳定团、联刚稳定团、达尔富尔混合行动、南苏丹特派团、联合国伊拉克援助团和联合国索马里援助团(联索援助团)。

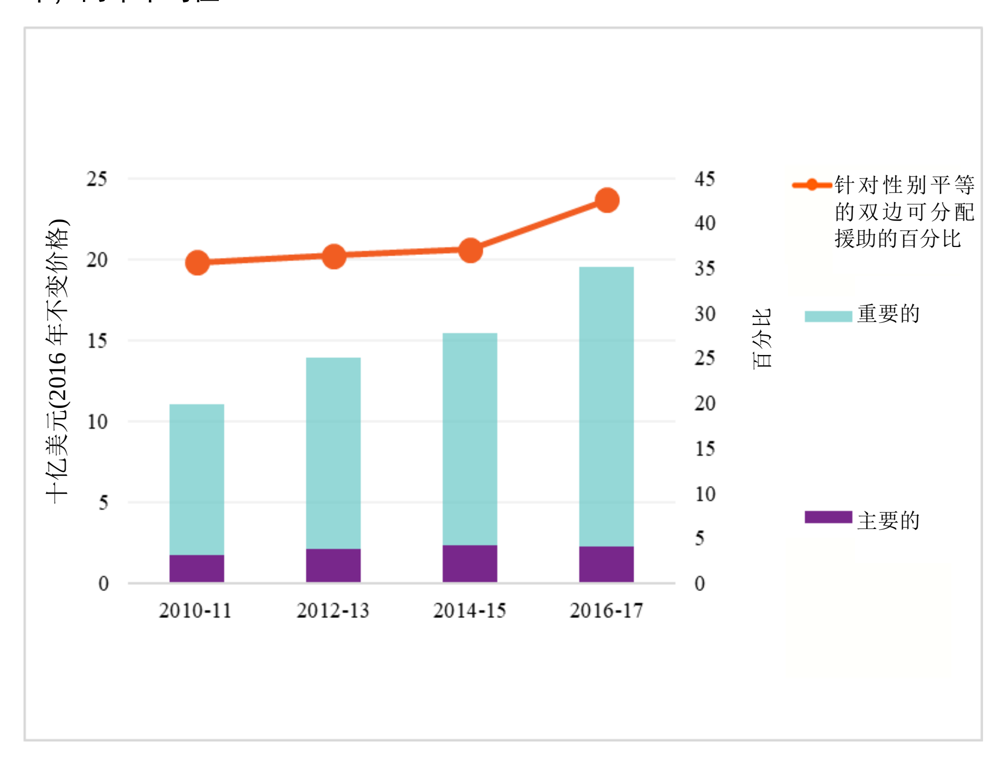
3. 为妇女与和平与安全议程提供资金

96. 资源配置是政治意愿的关键指标。对 2015 年以来供资趋势的分析显示，尽管有一些可喜的发展，个别基金和捐助方采取了备受欢迎的单一举措，但仍有巨大差距需要弥合。如果这一差距仍得不到解决，我担心已经取得的进展会继续出现倒退，性别平等会推后执行。在 2020 年 10 月之前，我呼吁所有行为体扩大对实现性别平等以及妇女与和平与安全议程的可证投资，履行其政治承诺。不仅这项工作本身至关重要，而且还将促进其他全球承诺的进展，包括《2030 年可持续发展议程》中概述的承诺。

97. 2016-2017 年期间，支持在脆弱和受冲突影响局势中将性别平等和妇女人权[64] 纳入主流的双边援助平均每年达 195 亿美元。在脆弱国家局势中，以某种形式促进性别平等的援助总份额增至 42.6%，高于以往。然而，只有 4.9%的援助支持以促进性别平等和增强妇女权能为主要目标的专项方案或项目，这一水平与往年基本持平(见图三)。

图三

针对脆弱和受冲突影响局势中性别平等和增强妇女权能的双边援助，2010-2017 年，两年平均值



资料来源：经济合作与发展组织(经合组织)，贷方报告制度数据。可查阅 https://stats.oecd.org (2019 年 4 月查阅过)。

[64] 通过经合组织发展援助委员会性别平等政策标志收集的数据，可查阅 www.oecd.org/dac/gender-development/dac-gender-equality-marker.htm。

98. 专门为性别平等举措提供的援助仍然主要由少数主要捐助方提供。[65] 荷兰、西班牙、瑞典等一些国家各自承诺将其援助的 20%以上用于推进性别平等这一专门目标。瑞典现在将妇女与和平与安全的视角纳入所有新的发展合作战略，最新的是与伊拉克和南苏丹的发展合作战略。

99. 在未来一年里，我希望用于执行妇女与和平与安全议程的资金来源能有所增加，而且更加多样化。在这方面，我欢迎在妇女与和平与安全协调中心网络内就加强捐助方协调进行的讨论。我注意到安全理事会第 2467(2019)号决议认识到会员国充分资助国家行动计划对推进执行妇女与和平与安全议程的重要性，敦促该网络提出建议，以确保行动计划获得充足资源，并且实现拨款和支出可跟踪。迄今为止，所有计划中只有 18 个(22%)在通过时包括了预算。附有集合基金机制的国家行动方案(如约旦的方案)和跨部门预算的主流化行动(如挪威、瑞士和联合王国的第四个计划)是资助行动计划的范例。

100. 在 2020 年 10 月前需要注意的另一问题是，妇女组织和运动在受冲突影响和脆弱局势中所发挥的关键作用得到了明确承认，但仍得不到可持续资金资助，这两者间存在差距。在 2016-2017 年期间的双边援助中，8 200 万美元直接流向妇女组织，仅占对脆弱和受冲突影响局势的双边援助总额的 0.2%。我欢迎加拿大领导下的新平等基金等倡议，该基金的目标是在今后 15 年内至少激活 10 亿美元。在缅甸，由欧洲联盟及其一些会员国资助的联合和平基金又是一例，该基金将至少 15%的资金分配给民间社会组织开展的妇女与和平与安全项目。挪威在 2019 年 1 月启动第三个国家行动计划时，承诺将国际和地方民间社会组织在和平与和解工作中用于妇女与和平与安全举措工作的资金增加一倍。

101. 联合国系统内也需加大努力。2018 年设立的性别平等筹资问题高级别工作队 2019 年完成了对联合国预算和支出的审查。工作队提出了一套建议，其中心为本组织履行其性别平等承诺所需的人力和财政投资。工作队在这些建议中强调了在战略计划中确立性别平等优先事项并为之提供资源的重要性，确立了基线、目标、财务基准，以确保健全的性别架构，确保整个联合国系统内系统的财务跟踪和报告，并确定了增加性别平等筹资总体资源封套的方法。

102. 在整个联合国系统，资源跟踪和分配仍然是表现最差的进度指标之一，只有 16 个实体报告他们正在“达到”或“超过”该指标要求。此外，关于妇女与和平与安全，工作队的结论是，性别平等股或同等机构资源不足，破坏了将性别平等视角纳入主流和执行与性别平等有关的任务的工作，包括安全理事会规定的任务。

103. 迄今为止，只有少数实体承诺达成性别平等预算分配或支出的最低目标。由于缺乏基线、跟踪系统薄弱、审查所有支出、问责制框架，这一领域的进展和可衡量性有限。相反，在已确定财务目标并进行跟踪的联合国实体中，在将财政资源与成果取得挂钩方面取得了一些进展。开发署将其对发展中国家性别平等的

[65] 包括加拿大、荷兰、西班牙、瑞典、联合王国、美国和欧洲联盟。

供资从 2017 年的 48%增加到了 2018 年的 56%。在 2018 年 56%的供资中，7%将性别平等作为主要目标，49%将其作为重要目标。此外，人道主义事务协调厅强调妇女和女童事务(包括预防和应对性别暴力)是其中央应急基金供资考虑的四个关键优先领域之一。

104. 对妇女署方案编制的需求继续增加。2018 年，妇女署用于和平与安全方案编制和人道主义干预的总支出增至 8 944 万美元。

105. 建设和平基金的经验表明，集合基金可以作为战略工具，在和平与安全方案规划中激励为性别平等供资。自 2004 年以来，联合国多伙伴信托基金办公室通过 148 个基金管理了 100 多亿美元的资金，与 52 个联合国参与实体和 98 个捐助方一道支助了 110 多个国家的活动。在分析的 90 个基金中，57 个(63%)明确承诺[66] 促进性别平等。然而，语言上对性别平等的坚定承诺并不总会落实到实际方案设计和供资中。截至 2019 年 6 月，只有 10 个基金使用性别平等标码跟踪和报告分配给性别平等方案拟订的资金比例。[67] 建设和平基金之所以能取得进展要归功于若干因素，包括其制订了可行的行动计划、有明确方法跟踪资源分配、高级管理层一贯支持达到和超过最低供资目标。在 2018 年核准的 1.83 亿美元中，40%专门用于促进性别平等和增强妇女权能，超过了联合国设定的 15%的最低目标和建设和平基金设定的 30%的修订目标。[68] 我欢迎联合国多伙伴信托基金办公室制订新举措，将性别平等标码纳入集合基金的标准化报告，并鼓励参与组织将性别平等贯穿规划、执行、报告。

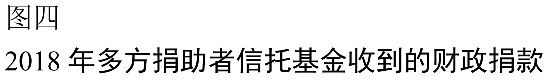
106. 分析表明，并非所有多伙伴信托基金都获得了同等水平资助，与获得捐款最多的 4 个集合基金相比，处理性别平等和增强妇女权能问题的 3 个联合国基金的资源非常有限(见图四)。

[66] 对每个基金的职权范围和业务手册进行了分析。

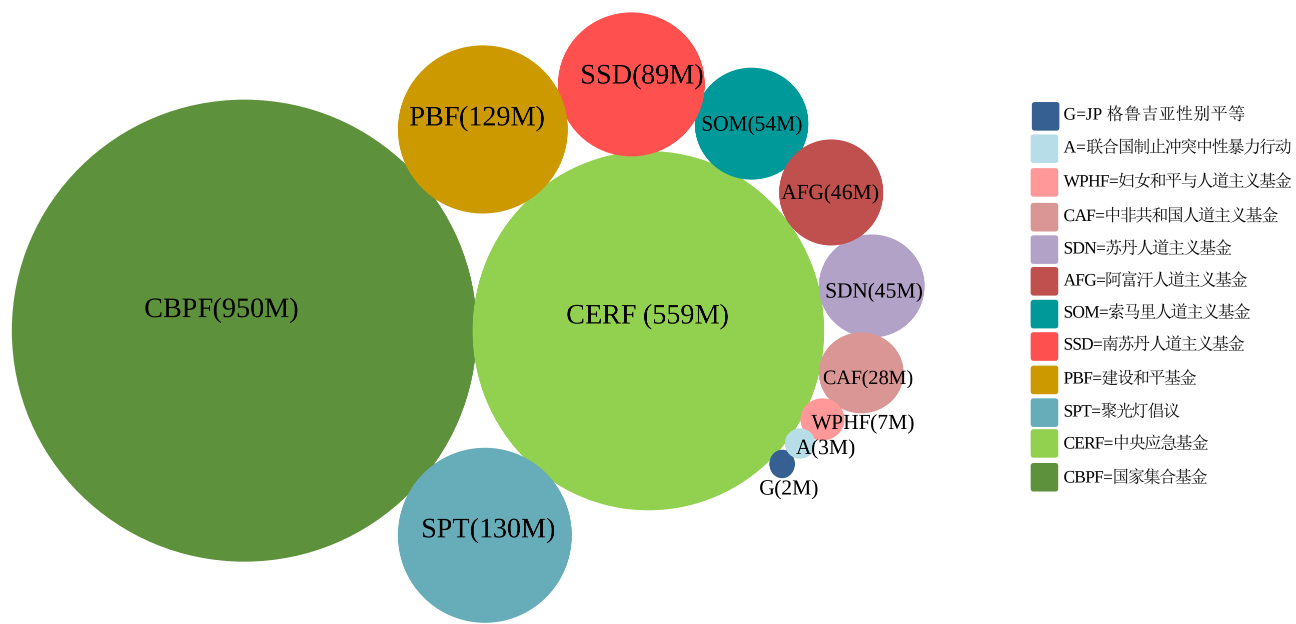
[67] 联合国妇女署对联合国多伙伴信托基金办公室 2019 年 6 月发表的联合国多捐助方信托基金 2018 年年度叙述式报告的分析。这 10 个基金包括阿富汗人道主义基金、中非共和国人道主义基金、刚果民主共和国稳定一致性基金、建设和平基金、索马里人道主义基金、南苏丹人道主义基金、苏丹人道主义基金、妇女和平与人道主义基金、人道主义事务协调厅中央应急基金、人道主义事务协调厅国家集合基金。

[68] 建设和平基金 2017-201 年期间战略计划，可查阅 https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf_sp_2017-19_final_180327.pdf。

图四



2018 年多方捐助者信托基金收到的财政捐款



资料来源：开发署多伙伴信托基金办公室(http://mptf.undp.org/)和人道主义事务协调厅对 2019 年妇女和平与安全调查的答复。

缩略语：M 指百万美元。

107. 妇女和平与人道主义基金已将其作用确立为创新机制，支持基层民间社会组织领导的有影响力的建设和平与人道主义倡议。迄今为止，该基金已经资助了布隆迪、哥伦比亚、斐济、伊拉克、约旦、帕劳、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、瓦努阿图的 56 个民间社会组织。该基金在 3 年的运作中，直接帮助了 76 000 多名妇女和女童，总共帮助了 300 多万人。[69] 2018 年，我呼吁会员国增加对妇女和平与人道主义基金的供资，帮助实现到 2020 年底筹集 4 000 万美元的目标。我高兴地报告，在本报告所述期间，该基金显著增长，已经筹措到 4 000 万美元目标中的 2 000 万美元。由于会员国、公司、个人提供的额外捐款，使得该基金在新增的 6 个非洲国家和巴勒斯坦被占领土设立了办事处。我欢迎欧洲联盟和联合国联合开展的聚光灯倡议为消除对妇女和女童的暴力行为提供专门资金，我鼓励记录该基金、聚光灯倡议、建设和平基金之间的协同增效作用，承认和平、人道主义、发展之间的联系。

四. 安全理事会的工作

108. 我高兴地报告，安全理事会在若干工作领域取得了进展。2018 年，安全理事会通过的所有决定中有 72%明确提及妇女与和平与安全问题，这一比例高于除 2013 年外的任何其他年份。2018 年，安全理事会对阿富汗、刚果民主共和国、南

[69] 见 https://wphfund.org/wp-content/uploads/2019/08/WHPF-4Pager-7-Aug-2019.pdf。

苏丹、孟加拉国和缅甸的所有四个视察团都纳入了妇女与和平与安全要素，并与当地妇女团体举行了会议。在过去几年中，安全理事会还呼吁加强将性别问题作为一项贯穿各领域的任务加以考虑，协调一致地支持妇女参与和平和政治进程，进行更好的性别分析，并更有力、更明确地报告此类进展，以此加强和平行动的任务。

109. 虽然我关于特别政治任务工作的所有报告(100%)和维持和平特派团 90%的报告都包含关于妇女与和平与安全或侵犯妇女和女童人权的信息，但我认识到需要加强这些信息的分析质量以及与可执行建议的联系。2018 年安全理事会所有决议中，只有不到 20%提到了确保妇女人权维护者以及民间社会和妇女团体成员的基本权利和自由的重要性和必要性。总的趋势是，随着时间的推移，提到的越来越少。

110. 我欢迎安全理事会第 2467(2019)号决议呼吁各国谴责对民间社会组织的工作施加各种威胁、攻击和限制，我确认需要与捍卫者协商制定对性别问题有敏感认识的措施，以保护他们和使其能够开展工作。安全理事会表示支持民间社会行为方，特别是妇女人权维护者和建设和平者在受冲突影响局势中开展的宝贵工作，并公开反对威胁和袭击，安理会的这种做法极其重要。

111. 2018 年，安全理事会根据其暂行议事规则第 39 条共邀请了 350 名发言者，其中 30%是妇女，与 2017 年记录的 24%相比有所增加。常务副秘书长率领联合国和非洲联盟官员对萨赫勒进行联合高级别访问后向安理会通报了情况，妇女署执行主任和我的冲突中性暴力问题特别代表也向安理会通报了各自的任务。代表民间社会的妇女进行通报也是向安理会提供其观点的重要机会。2018 年，妇女民间社会代表应邀在 13 次国别会议和 13 次专题会议上做通报。

112. 令人鼓舞的是，第 2242(2015)号决议呼吁的这些国别会议邀请已逐渐成为安全理事会做法和工作方法的固定特色。我承认并感谢非政府组织妇女与和平与安全工作组在选择发言者和协助他们参会方面发挥的关键作用。直接受审议中的危机和冲突影响的民间社会妇女代表为安全理事会成员提供了重要的洞见和建议。2018 年，刚果民主共和国民间社会团体的妇女描述了她们在该国自 2011 年以来首次选举之前面临的政治代表障碍。南苏丹妇女民间社会活动人士警告说，和平协定中与性别平等有关的条款没有得到遵守。其他人则要求尊重妇女权利，让妇女有意义地参与阿富汗、利比亚和也门的和平谈判，并让人们了解当地妇女组织的建设和平工作以及她们必须克服的障碍，这些障碍从资金有限到袭击妇女活动人士不一而足。我鼓励安全理事会成员考虑如何协助执行民间社会代表提出的战略建议。

113. 令我极为关切的是，有报告称民间社会的通报人在向安全理事会发表声明后受到威胁。我敦促安全理事会成员明确谴责对民间社会代表和通报人的一切形式的恐吓和报复，并与个体通报人合作，确定在具体案件中如何适当回应。

114. 2016 年组建安全理事会妇女与和平与安全问题非正式专家组源自 2015 年开展的执行安理会第 1325(2000)号决议全球研究。令我感到高兴的是，该非正式

专家组已成为有效的渠道，加强了对妇女与和平与安全问题的分析，让特派团高级领导和安理会成员能够讨论如何更好地执行分析结果。我继续敦促安理会所有成员利用这些会议上讨论的信息和分析，并积极参与到这一重要平台中来。2018年，该专家组由秘鲁和瑞典与联合王国合作担任共同主席，就中非共和国(S/2018/1087)、刚果民主共和国(S/2018/362 和 S/2018/885)、伊拉克(S/2018/475)、利比亚(S/2018/881 和 S/2018/1139)、马里和萨赫勒区域(S/2018/688)、乍得湖盆地(S/2018/188)的局势召开了会议。

115. 非正式专家组建议的有效后续行动必须有附属机构参与，包括制裁委员会。14 个现有制裁制度中有 9 个现在在建议中直接或间接提到了打击性暴力和性别暴力。[70] 专家组是向制裁委员会提供信息和提出头衔建议的主要来源，必须在性别平等和与冲突有关的性暴力方面拥有足够的资源和专门知识，并在此基础上提出建议，列出个人和实体，并更新已列入名单的个人的叙述说明，以反映性别暴力和性暴力罪行。安理会在第 2467(2019)号决议中重申这些工作的必要性，我将责成相关实体支持这些工作。

五. 结论意见和建议

116. 报告强调了我们在推进妇女与和平与安全议程方面取得进展的一些领域。然而，要做的工作还有更多。倒退的后果不堪设想。一个重要原因是妇女与和平与安全议程的进展与充分实现可持续发展目标密切相关。谈判桌上缺少妇女的身影，和平协定通过时没有条款考虑到妇女和女童的需求和优先事项。暴力厌女症加剧，性暴力和性别暴力继续被用作战争和恐怖行动的武器，性暴力和性别暴力幸存者得不到正义或支助。妇女民间社会团体和建设和平者一再呼吁裁军、军备控制、将军事开支转向社会投资，但没有得到回应。在使国家法律和政策与全球性别平等承诺保持一致方面仍然无所作为。

117. 我们必须做得更好，以确保我们能信守承诺。我再次承诺加强执行妇女与和平与安全议程，这是我担任秘书长期间的一个核心目标。我敦促会员国在此方面与我一同努力。

118. 我们必须承担起我们的共同责任，加强包容，消除因种族、宗教、性取向和性别认同、能力、年龄或其他身份而产生的歧视。亟需加强努力，支持和资助妇女有意义地参与和平与安全进程，同时必须努力促进妇女民间社会组织、建设和平者和人权维护者成为维护和平与安全的关键政治组成部分。集体促进妇女人权必须确保妇女获得政治、经济、财政、自然资源；决策；以及不受歧视地享有

[70] 安全理事会关于中非共和国的第 2127(2013)号决议所设委员会、安全理事会关于刚果民主共和国的第 1533(2004)号决议所设委员会、安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会、安全理事会关于利比亚的第 1970(2011)号决议所设委员会、安全理事会关于马里的第 2374(2017)号决议所设委员会、安全理事会关于索马里的第 751(1992)号决议所设委员会、安全理事会关于南苏丹的第 2206(2015)号决议所设委员会、安全理事会关于苏丹的第 1591(2005)号决议所设委员会及安全理事会第 2140(2014)号决议所设委员会。

综合性的性健康和生殖健康服务。这对履行规范性承诺和法律义务至关重要，也是面对社会中存在性别不平等和性别暴力与社会易于陷入暴力冲突之间息息相关这一不可忽视的证据基础，我们必须做出的反应。气候变化和环境退化的全球威胁随时可能加剧业已越来越多的复杂紧急情况，这些情况对妇女和女童的影响尤为严重。因此，亟需更好地分析并立即采取具体行动，从性别角度处理气候变化与冲突的联系。

119. 在第 1325(2000)号决议通过 20 周年之前的几个月里，我敦促联合国各实体、会员国、区域组织和其他行为体携手在以下六个领域采取行动:

- 通过有针对性的数据收集、联合分析、战略规划，以及提高可见度，使领导层对落实妇女与和平与安全议程负责；
- 协助、促进、确保妇女有意义地参与和平进程、和平协定的执行以及所有和平与安全决策进程；
- 公开谴责侵犯人权和歧视行为，防止一切形式的性别暴力，包括针对女性人权维护者的暴力；
- 增加维持和平特派团和国家安全部门中女军警的人数和影响力；
- 保障妇女有机会获得经济保障和资源；
- 为妇女与和平与安全议程提供资金，并资助妇女建设和平者；

A. 联合国应立即采取的行动

120. 联合国各实体必须采取措施，加快落实秘书长报告(S/2015/716)中反映的 2015 年开展的 3 次审查的建议，并辅之以独立评估的结论，特别是关于迫切需要领导、问责、财政支持的结论。因此，相关部门和实体与我就下列十项核心承诺达成了一致：

(a) 将酌情更新我在总部、特派团和国家办事处的高级领导人，包括实体负责人、特使、特别代表、驻地协调员、人道主义协调员的高级契约、职权范围和指令，以反映对妇女与和平与安全议程以及性别平等主流化承诺的履行情况。2019/20 周期与核心和平与安全任务相关的所有高级管理人员契约都纳入了与妇女与和平与安全有关的目标；

(b) 联合国所有高级官员将确保在公开信息和声明中，以及与所有利益攸关方进行其他形式的接触中，加强全面实现妇女人权、性别平等和妇女与和平与安全议程的重要性，以及妇女人权捍卫者和建设和平者工作的合法性和价值；

(c) 性别平等与妇女与和平与安全议程作为独立目标和综合目标，以及相关的性别平等专门知识、资源以及监测和报告的条款内容将被纳入联合国在全球、区域和国家各级的战略规划和确定优先次序的政策、进程、框架、举措、指导工具，其中包括联合国可持续发展合作框架、优先建设和平计划、人道主义需求概览、人道主义应对计划以及综合规划政策，包括过渡进程和规划。联合国各实体将通过加强支持全系统努力的内部监测框架，加强妇女与和平与安全议程的问责制；

(d) 负责实体的负责人将确保向安全理事会提交的所有国别报告和专题报告、高级工作人员所做的情况通报以及所有具体国家和区域的联合国战略和计划始终如一地纳入促进性别平等的冲突分析，以及与不同的妇女民间社会组织接触的情况；

(e) 在脆弱、受冲突和危机影响局势中运作的所有联合国实体都将与不同的妇女人权行为体，包括民间社会和权利捍卫者，进行有意义的接触、协商和合作，为其分析、规划、方案工作、执行、监测结果、信息传递提供信息；

(f) 各实体和特派团负责人将在其办公室内，包括在高级职等，在特别政治任务和维持和平行动中向会员国提出的分摊的预算和预算外请求中，优先考虑并将预算用于妇女与和平与安全议程方面的专门能力和专门知识，确保在高级领导办公室内填补和安置员额；

(g) 联合国国家工作队将设定基准，以实现将至少 15%的方案预算分配给性别平等和增强妇女权能的目标，并进一步将性别平等纳入所有支出的主流。按照性别平等和增强妇女权能筹资问题高级别工作队的建议，到 2020 年必须增加性别平等方面的目标和财政拨款，并建立问责机制，以跟踪拨款情况；

(h) 政治和建设和平事务部将负责在每个调解进程开始时，以及随后逐年进行的进程中，与每个特使或特别代表、关键工作人员、专家就设计和支持包容性进程举行针对具体情况的高级别战略会议；

(i) 在联合国领导的和平进程中，特别代表和特使将积极促进和便利妇女有意义的参与，包括与各方共同参与进程，并一贯倡导妇女领导人和地方妇女组织通过与区域组织和其他相关利益攸关方的伙伴关系和共同努力等，直接参与所有和平进程；

(j) 请联合国各实体确定支持妇女有意义地参与和平谈判和执行和平协定的资源，并呼吁妇女和平与人道主义基金考虑开设一个快速应急窗口，为妇女参与和平谈判和执行和平协定提供资源支持。

B. 鼓励会员国和区域组织采取的行动

121. 落实妇女与和平与安全议程是所有会员国的责任。我鼓励所有会员国执行安全理事会相关决议的执行段落，履行其人权义务，以及落实我先前妇女与和平与安全报告中提出的建议。2020 年提供了一个机会，可以报告进展情况并采取行动弥合仍然存在的差距。我敦促所有会员国以及区域和次区域组织：

(a) 跟踪和报告在国内和外交政策、发展和人道主义援助、外交接触和外交任命中针对性别问题的措施，以确定在妇女与和平与安全优先事项方面的进展和差距，以期加快行动；

(b) 通过关于妇女与和平与安全的国家行动计划，该计划应由影响驱动，具有包容性、资源充足、受到监督，并确保本地化是一个关键的优先事项和产出；

(c) 与遭受国家和非国家行为体威胁、骚扰、暴力、仇恨言论的妇女民间社会行为体协商，为它们制定专门的法律、社会、人身保护措施；

(d) 增加对妇女与和平与安全执行工作的供资，包括为妇女民间社会提供直接、专门、灵活的资金，支持妇女和平与人道主义基金到 2020 年超额完成 4 000 万美元的目标，以及为全球、区域、地方妇女基金提供资金。在预算谈判中纳入保有高级职等性别咨询能力的建议，包括在大会第五委员会中，并支持妇女署；

(e) 提名和支持任命妇女作为调解人和谈判者参与所有正式和平进程，确保代表团的包容性，并一贯要求妇女更多、直接和有意义地参与监测和执行和平协定；

(f) 支持快速应急基金，以促进妇女有意义地参与和平进程，包括为差旅、签证、儿童保育、翻译和相关费用提供财政支助，特别是为此向妇女和平与人道主义基金的新窗口提供资源；

(g) 增加部署到和平行动中的女性军警人员人数，包括担任高级职务的女军警人数，并采取具体措施解决阻碍妇女充分参与安全部门和执法机构的长期社会、文化、政治障碍；

(h) 确保妇女民间社会组织参与冲突后重建和恢复筹资、管理和监测的规划和决策，包括参与资源分配；

(i) 对反恐政策进行对性别问题有敏感认识的评估，以确保遵守国际人权法和国际人道主义法；

(j) 考虑批准《武器贸易条约》，减少过度军事开支，控制现有军备，促进妇女参与包括全球裁军会议在内的所有军备控制和裁军进程和论坛。

C. 鼓励安全理事会立即采取的行动

122. 我强烈敦促安全理事会成员在作为妇女与和平与安全问题非正式专家组秘书处的妇女署的支持下，以及安全理事会事务司，采取下列措施：

(a) 确保在国别会议和专题会议发言提出相关的妇女与和平与安全问题；

(b) 确保特派团任务包括具体成文规定，要求妇女有意义地参与和平与安全事务，包括监测和执行和平协定所载的停火和后续机制；

(c) 要求联合国报告为实现这些要求而采取的具体步骤和取得的进展，这些步骤是特派团优先任务的一部分，并确保高级领导层在向安理会通报情况时提出报告；

(d) 要求在任务分析、规划、执行(包括过渡)和报告的所有阶段进行性别平等分析并提出具体建议，当高级官员的报告或通报中提供的信息不足时，需指出疏忽之处，并正式要求将其列入；

(e) 跟踪并定期检查在妇女与和平与安全问题非正式专家组会议上由民间社会成员通报情况时提出的建议的执行情况，包括通过定期报告和通报要求高级领导层提供最新情况；

(f) 专家组联合主席应每年作为安全理事会的正式文件分发专家组建议执行进展的全面最新情况。在涉及非正式专家组讨论的局势的所有安理会正式会议上，联合主席应在提交给安理会的定期声明中列入与建议有关的最新情况；

(g) 确保专家组和监测组享有足够资源，并拥有性别平等以及性暴力和性别暴力方面的专门知识。